

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

LA PARTICIPATION AU DÉVELOPPEMENT LOCAL
LE CAS DU NIGER

MÉMOIRE
PRÉSENTÉ
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR
GENEVIÈVE SIMARD

JANVIER 2008

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

Je tiens premièrement à remercier sincèrement ma directrice de recherche, Mme Nancy Thede. Sa disponibilité, ses suggestions et son support dans la préparation de mon expérience de terrain au Niger m'ont été d'une aide très précieuse.

Je souhaite également adresser mes remerciements à Jean-Pierre Olivier de Sardan ainsi qu'aux chercheurs du Laboratoire de recherche sur le changement social et le développement local de Niamey au Niger pour leurs précieux conseils. Merci de m'avoir si gentiment donné l'opportunité de m'intégrer à votre équipe de travail et de participer à des recherches de terrain fascinantes.

Par ailleurs, j'aimerais exprimer toute ma gratitude à Mathieu Lampron sans qui ce mémoire n'aurait peut-être pas vu le jour.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES ABRÉVIATIONS.....	vi
REMERCIEMENTS.....	vii
RÉSUMÉ.....	viii
INTRODUCTION.....	1

PREMIÈRE PARTIE

LA PARTICIPATION AU DÉVELOPPEMENT : DISCOURS ET CONCEPT.....	8
--	---

CHAPITRE I

DÉFINITION DES CONCEPTS.....	10
1.1 Le concept de participation : définition et typologie.....	10
1.2 Participation et pouvoir : la naissance du concept d'«empowerment».....	15
1.2.1 Définition du concept d'«empowerment».....	15
1.2.2 La participation, entre fin et moyen pour un renforcement des pouvoirs des populations pauvres.....	18

CHAPITRE II

ÉVOLUTION DU CONCEPT DE PARTICIPATION DANS LE DISCOURS ET LES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT.....	20
2.1 L'échec des théories de la modernisation et des approches de développement sectoriel.....	21
2.2 La valorisation de l'échelon local et de la participation à travers une approche populiste du développement.....	23
2.3 La participation : un nouveau paradigme dans le discours de la Banque mondiale sur la lutte contre la pauvreté.....	26
2.3.1 La participation : un instrument pour une plus grande efficacité des programmes de développement.....	27
2.3.2 La participation : un moyen de lutter plus efficacement contre la pauvreté.....	30

2.3.3 La participation : un moyen d'assurer l'«empowerment» des populations pauvres.....	32
2.3.4 L'opérationnalisation du discours de la Banque mondiale sur la participation ...	37
2.3.4.1 Au niveau national : les Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté.....	37
2.3.4.2 Le modèle de la «community-driven development».....	40

DEUXIÈME PARTIE

MODÈLE, ENJEUX ET LIMITES DE LA PARTICIPATION AU DÉVELOPPEMENT : LE CAS DU NIGER.....	44
--	----

CHAPITRE 1

CONTEXTE SOCIOPOLITIQUE ET ÉCONOMIQUE DU NIGER.....	45
---	----

CHAPITRE II

LE MODÈLE DE PARTICIPATION MIS EN PRATIQUE DANS LE CADRE DES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT LOCAL AU NIGER.....	50
2.1 Les objectifs de la participation tels que perçus par les acteurs du développement au Niger.....	51
2.2 Les diagnostics participatifs dans le cadre des projets de développement local.....	54
2.2.1 Principes et fondements des Méthodes Accélérées de Recherche Participative.....	55
2.2.2 Objectifs et mises en pratique des Méthodes Accélérées de Recherche Participative.....	56
2.3 L'architecture institutionnelle des projets : une condition pour la participation des bénéficiaires à la prise de décision sur les affaires les concernant.....	61
2.3.1 Processus de mise en place des structures de participation.....	62
2.3.2 Appropriation locale des rôles et responsabilités attribuées à ces structures de participation.....	66
2.3.3 Appropriation locale du processus de choix des priorités et actions de développement.....	68

2.4	La participation des populations à la mise en oeuvre des projets.....	70
2.5	La participation des populations à la gestion des actions de développement.....	72

CHAPITRE III

LIMITES ET ENJEUX DU MODÈLE DE PARTICIPATION AU DÉVELOPPEMENT

LOCAL TEL QUE MIS EN PRATIQUE AU NIGER.....76

3.1	Le mythe de la communauté : un obstacle à la compréhension des dynamiques locales.....	77
3.2	La participation limitée des populations à l'élaboration des projets à travers l'analyse des Méthodes Accélérées de Recherche Participative.....	79
3.2.1	La collecte des connaissances.....	80
3.2.1.1	L'accès aux vrais besoins ainsi qu'au savoir paysan.....	81
3.2.1.2	L'espace politique local : un objet de connaissance nécessaire.....	83
3.2.2	Le problème du passage de la connaissance à l'action : la recherche d'un consensus autour de solutions déjà définies par les «développeurs».....	86
3.3	Les limites d'une architecture institutionnelle censée assurer l'auto-développement des collectivités locales.....	89
3.3.1	Les structures de participation confrontées au mythe de l'action collective.....	89
3.3.2	Les structures de participation, un espace de négociation et de compromis?.....	92
3.3.3	Des structures de participation dépendantes de l'extérieur.....	96
3.3.4	Décentralisation et structures de participation, une articulation à définir.....	97
3.3.5	La participation cachée et ses effets.....	102
3.3.6	L'instrumentalisation de l'aide au développement par des ONG locales.....	106
3.3.7	La logique de l'aide au développement : une limite structurelle de la participation.....	108

CONCLUSION.....113

ANNEXE A.....126

ANNEXE B.....130

ANNEXE C.....131

ANNEXE D.....132

BIBLIOGRAPHIE.....	135
--------------------	-----

LISTE DES ABRÉVIATIONS

ACDI	Agence Canadienne de Développement International
BM	Banque Mondiale
CDD	Community Driven Development
CECI	Centre Canadien d'Étude et de Coopération Internationale
CVD	Comité Villageois de Développement
COZ	Comité d'Octroi Zonal
DSRP	Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté
FENU	Fonds d'Équipement des Nations Unies
FMI	Fond Monétaire International
IRAM	Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de Développement
LASDEL	Laboratoire de Recherche sur le Changement social et le Développement local
MARP	Méthodes Accélérées de Recherche Participative
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
PDLT	Projet de Développement Local de Torodi
PIB	Produit Intérieur Brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
SRP	Stratégie de Réduction de la Pauvreté

RÉSUMÉ

Bien que depuis l'époque coloniale, le thème de la participation soit présent dans les discours et les pratiques du développement, on observe une évolution marquante de son importance. La participation des populations locales est devenue un élément majeur des discours et des stratégies de lutte contre la pauvreté mises de l'avant par les institutions multilatérales de développement. Les approches participatives contribueraient à l'« empowerment » des populations défavorisées par un renforcement de leurs pouvoirs à promouvoir leurs intérêts et à prendre part aux décisions qui les concernent. De plus, en contribuant à une prise en charge du développement par les populations, la participation améliorerait le succès et la pérennité des actions et programmes de développement. Puisque l'atteinte de ces objectifs implique une reconfiguration des rapports de pouvoir, cette étude démontre, à travers l'analyse du discours de la Banque mondiale, la nécessité d'envisager la participation dans une perspective politique. Dans le contexte où le type de participation mis en pratique varie selon les individus et organisations, il existe une abondante littérature critique ayant démontrée le décalage entre le discours et la réalité des dynamiques à l'œuvre lors des interventions de développement.

Ce mémoire se propose donc de dégager les enjeux et limites de la participation afin de poser un regard plus nuancé sur cette approche d'intervention. Adoptant une méthodologie de recherche utilisant des sources documentaires ainsi que des données de terrain, nous avons investigué la manière dont la participation se traduit en pratique dans le champ du développement local au Niger. Ainsi, l'approche participative est envisagée au Niger, de manière utilitaire, comme étant l'unique stratégie d'intervention en mesure d'assurer l'appropriation locale et la pérennité des actions réalisées. En évacuant la dimension politique qu'associe actuellement la Banque mondiale à la participation, on constate que ce concept est mis en pratique à travers un modèle qui ne peut contribuer à une transformation profonde des rapports de forces au profit des groupes les plus pauvres.

L'introduction d'un projet dans l'arène politique local est confrontée à une dynamique complexe de logiques d'action et d'enjeux de pouvoir. On constate un décalage quasi inévitable entre les populations visées et celles qui réellement participeront et influenceront les actions d'un projet afin de tirer profit des ressources qu'il introduit dans l'espace villageois. Ainsi, le modèle de participation du Niger, fondée sur la réalisation de diagnostics participatifs ainsi que sur la mise en place de structures censées assurer la participation des villageois à la prise de décision, s'avère éloigné des ambitions qui lui sont attribuées dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. La méconnaissance qu'ont les intervenants extérieurs des mécanismes de paupérisation de l'espace politique local a pour conséquence l'instrumentalisation du projet par les pouvoirs locaux. Dans le contexte où ces acteurs se trouvent dans l'incapacité d'orienter la participation de manière à ce qu'elle bénéficie aux plus démunis, non seulement les projets ne remettent pas en question les rapports d'inégalité et de domination au sein des collectivités locales mais peuvent même induire une exclusion accrue des groupes d'acteurs les plus pauvres.

MOTS CLÉS : Participation, « Empowerment », Pauvreté, Appropriation, Développement local, Niger, Banque mondiale, Coopération internationale, ONG

INTRODUCTION

Afin de mieux définir ce qu'est la pauvreté, la Banque mondiale a interrogé, en 2000, 60 000 personnes pauvres de diverses origines dans les pays en développement¹. Suite à cette enquête, l'absence de pouvoir (powerlessness) et l'impossibilité de se faire entendre (voicelessness) sont devenues des dimensions à part entière de la pauvreté. Les institutions multilatérales de développement, telles la Banque mondiale et le Programme des Nations Unies pour le Développement, accordent donc aujourd'hui une place cruciale à la participation et à l'«empowerment» des acteurs à la base au sein de leurs discours et stratégies.

Bien que le thème de la participation soit depuis longtemps présent dans les discours et les pratiques du développement, on observe une évolution de l'importance qui lui est accordée². Ceci s'inscrit dans un contexte où les politiques et programmes de développement des bailleurs de fonds des dernières années n'ont pas obtenu les résultats escomptés³. Ainsi, les critiques dont furent l'objet les institutions internationales de développement ayant notamment mis en œuvre les controversés Programmes d'ajustement structurel, ont mené à l'élaboration d'un nouveau modèle de développement, dit «intégré», qui tente de concilier croissance économique et développement humain⁴. Ce nouveau modèle intègre la prise en charge du développement par les pays concernés comme une dimension majeure du succès des programmes de développement. Dans un document du Comité d'aide au développement de l'OCDE ayant pour but de réfléchir aux enseignements des cinquante dernières années de

¹ Narayan, D. 2000. *Voices of the poor: Crying out for change*, Washington D.C: Banque mondiale. En ligne: <http://www1.worldbank.org/prem/poverty/voices/reports.htm#crying> Consulté le 4 mai 2007.

² Lavigne-Delville P. et Mathieu M. 2003. «Le diagnostic participatif comme enjeu de pouvoir et comme processus social», in Journée d'Étude IRAM 2003 «*De la Participation à l'Empowerment*», Paris, Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de développement, p.2. En ligne : http://www.iram-fr.org/documents/journees_etudes/je_2003_particip_empowerment.pdf Consulté le 4 mai 2007.

³ Ibid, p.1.

⁴ Pascale Hatcher. 2003. *Le modèle de développement intégré: la multilatéralisation des orientations stratégiques de développement*. Thèse de maîtrise en science politique. Université du Québec à Montréal, p. 1.

coopération au développement, on affirme que l'objectif global consiste à «améliorer la qualité de vie de tous les peuples» et que pour ce faire, il est indispensable de «renforcer la participation de tous les citoyens» et de «réduire la dépendance des populations et des pays les plus pauvres en améliorant leur capacité à se prendre en charge»⁵.

Ces transformations dans les stratégies de développement mises de l'avant par les bailleurs de fonds et notamment l'importance accordée à la lutte contre pauvreté consacrent l'émergence d'un consensus de la communauté internationale quant à l'importance de la participation, de l'appropriation et de la prise en charge du développement par les populations concernées. L'approche participative du développement est donc présente autant au niveau international, national que dans les projets locaux et fait référence à une multitude d'objectifs et de pratiques⁶.

Dans le cadre des discours sur la lutte contre la pauvreté, l'approche participative contribuerait au renforcement des pouvoirs des populations défavorisées à promouvoir leurs intérêts et à influencer les décisions qui les concernent. C'est donc dans une perspective d'«empowerment» que la participation est envisagée comme étant une dimension à part entière du combat contre la pauvreté. De plus, en contribuant à la prise en charge du développement par les populations concernées, la participation améliorerait le succès et la pérennité des actions et programmes de développement. Ainsi, le concept d'«auto-développement» ou encore d'«auto-promotion» est apparu, au sein des discours sur la lutte contre la pauvreté, à titre d'objectif des approches participatives de développement. Insistant sur la « responsabilisation » et « la prise en charge par les populations de leur propres problèmes », l'autopromotion vise l'émergence d'une dynamique endogène de

⁵ CAD. 1996. *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIème siècle*. OCDE, Paris, p.9. En ligne : <http://www.oecd.org/dataoecd/41/32/15249681.pdf> Consulté le 4 mai 2007.

⁶ Doligez, F. 2003. «La participation: un cadre d'analyse», in *Journée d'Étude IRAM 2003 «De la Participation à l'Empowerment»*, Paris, Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de développement, p.5. En ligne : http://www.iram-fr.org/documents/journees_etudes/je_2003_particip_empowerment.pdf Consulté le 4 mai 2007.

développement issue de la base, et non imposée ou encore de « haut en bas » comme ce fut le cas dans les années 1950-1960⁷.

Malgré l'importance de ces ambitions considérées nécessaires à l'atteinte des objectifs de réduction de la pauvreté que s'est fixée la communauté internationale du développement, la participation se traduit par des pratiques variées qui diffèrent selon les individus et les organisations. Si la prise en charge du développement par les populations et l'«empowerment» des pauvres suscitent beaucoup d'enthousiasme au niveau des discours, ces objectifs constituent des défis particulièrement difficiles à relever. Puisque touchant les rapports de pouvoir, l'atteinte de ces objectifs nécessite d'envisager la participation dans une perspective politique⁸, et c'est ce que nous montrerons ici.

En marge du discours dominant faisant l'éloge de la participation, il existe une abondante littérature critique ayant démontré le décalage entre le discours et les dynamiques à l'œuvre lors des interventions de développement. En ayant pour objectif de dégager les limites de la participation, ces analyses permettent de rendre compte de la complexité de l'espace politique au sein duquel elle s'inscrit. Au-delà des discours qui séduisent, il s'avère donc primordial de nuancer le discours sur la participation afin de poser un regard plus critique sur cette approche d'intervention. Ce mémoire se propose donc d'investiguer plus en profondeur les pratiques de terrain afin de voir, dans un premier temps, la manière dont la participation se traduit pour ensuite en dégager les enjeux et limites. L'objet de ce travail sera donc de rendre compte du décalage entre le discours dominant sur la participation et les dynamiques à l'œuvre dans les interventions de développement local. Dans cette perspective, ce mémoire tentera de répondre à la question suivante : les approches participatives sont-elles en mesure d'amener à la fois l'auto-développement des collectivités locales ainsi qu'une reconfiguration des pouvoirs en faveur d'une plus grande participation des plus démunis aux décisions qui les concernent?

⁷ Jean-Pierre Olivier de Sardan. 2001. «Le développement participatif: ni solution miracle, ni complot néolibéral», *Afrique contemporaine*, no spécial, p. 149-150.

⁸ Doligez, op.cit., p.5.

Puisque le champ de recherche que représente la participation fait appel à une vaste littérature, et parce que les modalités de la participation sont en grande partie déterminées par des contextes socio-politiques précis, nous avons décidé de circonscrire notre analyse sur le Niger. De plus, bien que cette approche d'élaboration et de mise en œuvre de politiques de développement s'applique à la fois à l'échelle nationale et locale, nous concentrerons notre analyse de la participation au champ du développement local.

La méthodologie de recherche à la base de ce mémoire est fondée à la fois sur des sources documentaires et sur des données empiriques. La première partie aura pour principal objectif de présenter, sur la base d'une analyse documentaire, l'évolution du discours sur la participation au développement. Bien que plusieurs institutions telles le FMI et le PNUD aient également contribué à l'ascension de ce discours, nous concentrerons notre analyse sur les rapports officiels de la Banque mondiale. Nous avons arrêté notre choix sur cette institution étant donné le rôle majeur qu'elle occupe sur la scène du développement. En effet, son pouvoir d'influence sur les orientations et politiques de développement font d'elle un acteur de premier plan. Nous présenterons également l'évolution du discours sur la participation en nous inspirant d'auteurs, tel William Chambers, ayant largement contribué à la construction de l'idéologie qui entoure ce concept.

Ainsi, cette première partie sera divisée en deux grands chapitres. Le premier présentera les concepts de participation et d'«empowerment» ainsi que les liens qu'ils entretiennent entre eux au sein des discours sur la lutte contre la pauvreté. Ensuite, afin de mieux comprendre le contexte dans lequel s'inscrit la participation, le deuxième chapitre présentera son évolution à travers celle des discours de la Banque mondiale et des approches de développement de 1980 à nos jours. Ce chapitre nous permettra de dégager les postulats à partir desquels s'est construit au fil du temps le consensus de la communauté internationale à l'égard de l'importance d'adopter des approches participatives de développement. D'abord entendue de manière utilitaire, nous verrons que l'importance accrue accordée à la lutte contre la pauvreté a amené la Banque mondiale à conceptualiser la participation de manière de plus en plus politique.

Afin de poursuivre notre analyse de la participation, la deuxième partie de ce mémoire permettra de faire le point sur les pratiques ainsi que sur les enjeux de son opérationnalisation dans le cadre actuel de la coopération au développement. Ainsi, notre objectif sera de confronter l'idéologie participationniste aux dynamiques que génèrent les interventions de développement local en milieu rural.

Pour ce faire, les sources utilisées seront les articles et ouvrages, publiés au cours des dix dernières années, d'auteurs ayant investi ce champ de recherche le plus souvent au moyen d'études de terrain. L'analyse que propose cette deuxième partie se fera également à partir de recherches empiriques réalisées au Niger au mois de mai, juin et juillet 2005. Ces recherches avaient pour principal objectif de dégager la manière dont se traduit la participation au sein des pratiques de développement local. Nous étions, en effet, intéressés de savoir s'il existe ou non un consensus en ce qui concerne les objectifs ainsi que la manière de mettre en pratique la participation au développement. Ainsi, nous avons débuté nos recherches par la réalisation de vingt cinq entretiens semi-dirigés auprès de trois principales catégories d'acteurs : les agences bilatérales, les organisations internationales ainsi que les ONG nationales intervenant directement au sein des communautés rurales. De manière générale, les organisations internationales tout comme les agences bilatérales de développement interviennent en milieu rural uniquement par le biais de leurs partenaires locaux. Ainsi, les agents de projet des ONG nationales avec lesquelles nous nous sommes entretenus, assument un rôle de maître d'oeuvre et font partie d'une nouvelle catégorie d'intervenants nommée par Bierschenk et Olivier De Sardan, «courtiers en développement»⁹. Nous avons orienté nos recherches auprès d'un échantillon diversifié d'acteurs afin de dégager un éventail de points de vue aussi large que possible. La variété de personnes interviewées permet une meilleure compréhension des approches participatives telles que vues par différents acteurs du développement au Niger. Toutefois, les données ainsi recueillies ne prétendent pas à une représentativité statistique et permettent plutôt de dégager des tendances qualitatives. À la demande de plusieurs des personnes interrogées, nous avons choisis de rendre compte de leur propos sans les identifier par leur nom.

⁹ Olivier de Sardan, J.-P., Bierschenk, T., Chauveau, J.-P. 2000. *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Paris, Karthala.

Afin de porter un regard critique sur la manière dont est mise en pratique la participation au Niger, nos recherches se sont ensuite poursuivies par l'analyse approfondie d'un projet de développement local financé par l'Agence Française de Développement et dont l'exécution est sous la responsabilité de l'ONG nigérienne ABC Écologie. Ce projet a connu une première phase de réalisation impliquant 95 villages dans le canton de Torodi de 1994 à 2000. La deuxième phase du projet a quant à elle débuté en 2002 dans une zone d'intervention élargie du département de Tillabéri, incluant six autres cantons et 359 villages. Puisque la première phase du projet est terminée et qu'une évaluation des retombées est possible, nous avons décidé d'y consacrer nos recherches. L'intérêt d'étudier le cas de ce projet sera d'appuyer les constats dégagés à partir des entretiens effectués auprès de différents acteurs du développement à Niamey.

L'analyse de ce projet a pour sources les rapports d'évaluation de la première phase, ainsi que les recherches de terrain que nous avons effectuées dans ce canton. En effet, nous avons interrogé, dans six villages, différents acteurs villageois ainsi que la plupart des agents de projet. Ce projet de développement local représente un cas particulièrement intéressant dans la mesure où des enquêtes de type socio anthropologique ont été réalisées en parallèle, dans ces cantons, par le Laboratoire de Recherche sur le Changement social et le Développement Local (LASDEL)¹⁰. Ces recherches empiriques avaient pour objectif d'identifier les enjeux de pouvoir locaux dans le contexte de la décentralisation et de l'intervention de cet important projet de développement local. Notre séjour au Niger nous a également permis de recueillir, à titre de sources documentaires, plusieurs rapports de projets de développement local mis en œuvre dans ce pays par les différentes ONG internationales et agences bilatérales de développement.

La deuxième partie de ce mémoire est divisée en trois chapitres. Afin de situer les résultats de nos recherches au Niger, le premier trace un bref portrait du contexte sociopolitique et économique de ce pays. Le deuxième nous permettra de dégager la manière

¹⁰ Le Laboratoire de Recherche sur le Changement social et le Développement Local est un centre de recherches en sciences sociales, créé en 2001, qui combine programmes de recherches et études sur les dynamiques sociales et le développement local en Afrique de l'Ouest. Bien qu'indépendant, ce centre fut créé à l'initiative de 8 institutions de développement dont l'Institut de Recherche sur le Développement qui agissent à titre de partenaire. En ligne : <http://www.ird.ne/lasdel/> Consulté le 4 mai 2007.

dont la participation s'opérationnalise dans le champ du développement local au Niger. Nous analyserons à la fois les objectifs attribués à la participation par les différents acteurs du développement au Niger ainsi que la manière dont les populations locales sont impliquées dans la mise en oeuvre de chaque étape d'une démarche de développement local. Nous montrerons notamment l'existence d'un modèle de participation dominant qui caractérise la majorité des projets de développement local de ce pays. Dans la perspective d'évaluer dans quelle mesure la participation est à même d'atteindre ses ambitions, le dernier chapitre aura pour objectif de dégager les principales limites des approches participatives développement local. À partir de la littérature scientifique ainsi que de la manière dont la participation est mise en pratique au Niger, nous orienterons notre analyse de manière à rendre compte de la complexité de l'espace politique local.

PREMIÈRE PARTIE

LA PARTICIPATION AU DÉVELOPPEMENT : DISCOURS ET CONCEPT

La première partie de ce mémoire présente le cadre au sein duquel s'inscrit le discours dominant sur la participation au développement. Tel que mentionné en introduction, les discours actuels des institutions internationales de développement sur la lutte contre la pauvreté ont largement intégré les termes de participation et d'«empowerment». Puisque la pauvreté est maintenant considérée comme une exclusion à la fois économique et politique, les stratégies mises de l'avant afin de la combattre conceptualisent la participation dans une perspective politique comme un moyen de renforcer le pouvoir des pauvres à influencer leur avenir. Ainsi, depuis que la priorité internationale consiste à lutter contre la pauvreté¹¹, des liens entre les concepts de participation, d'«empowerment» et de pauvreté se sont étroitement tissés. L'analyse que propose ce mémoire abordera donc ces concepts dans le contexte bien précis des discours sur la lutte contre la pauvreté.

Par ailleurs, plusieurs voient dans cet appel à la participation des populations à leur propre développement non pas seulement une mode ou la «projection de l'idéologie de la Banque mondiale» mais également la «conséquence de la crise des États africains»¹². Quoi qu'il en soit, bien que la participation soit un terme qui existe depuis l'époque coloniale, elle représente aujourd'hui «un véritable effet de mode» et elle est «omniprésente dans de nombreux projets et démarches d'interventions locales [...] et approches de développement [...] »¹³. La présence des thèmes de participation et d'«empowerment» dans les discours et stratégies de lutte contre la pauvreté dessine donc les contours d'un consensus au sein des

¹¹ À l'aube de la décennie des années 1990, les grandes institutions internationales de développement comme la Banque mondiale, le PNUD, le FMI et l'ONU intègrent la lutte contre la pauvreté comme une partie intégrante des stratégies mises de l'avant au sein de leurs rapports officiels. La réduction de la pauvreté sera ensuite consacrée, en 2000, comme étant une priorité de la coopération au développement par l'assemblée générale des Nations Unies, dans la Déclaration du millénaire. Ainsi, les acteurs du développement se sont engagés à réduire de moitié le nombre de pauvres d'ici 2015.

¹² Olivier de Sardan, 2001, loc. cit., p.148.

acteurs du développement. Puisque ces notions demeurent le plus souvent ambiguës et ne font pas «référence à des objectifs et principes d'action définis et rigoureux»¹⁴, ce consensus repose avant tout sur l'importance qui leur est accordée dans les discours des institutions internationales de développement.

Le premier chapitre de cette partie aura pour objectif de définir les principaux concepts qui seront les fondements de notre analyse. Le deuxième chapitre présente quant à lui le discours sur la participation à travers l'évolution des approches de développement. Ce chapitre présentera le contexte ainsi les postulats sur lesquels repose ce consensus de la communauté internationale à l'égard de l'importance d'intégrer la participation et l'«empowerment» au sein des politiques et projets de développement. Étant donné l'influence de la Banque mondiale dans la construction de l'idéologie dominante sur les politiques et pratiques du développement dans les pays du sud, la section trois de ce chapitre se concentrera sur le discours de cette institution. Afin d'être en mesure de porter un regard plus nuancé sur l'approche participative faisant aujourd'hui consensus, nous nous interrogerons sur les objectifs qui lui sont attribués ainsi que sur la manière dont la Banque mondiale conceptualise la participation. Nous verrons que la manière d'envisager ce concept a grandement évolué et qu'au fil du temps, il s'est étroitement intégrée aux politiques de la Banque mondiale et plus spécifiquement à la lutte contre la pauvreté. Nous démontrerons notamment que le discours actuel sur la lutte contre la pauvreté implique une participation de nature politique puisque ce combat ne peut être envisagé sans un bouleversement des rapports de forces.

¹³ Doligez, op. cit., p.5.

¹⁴ Ibid., p.5.

CHAPITRE 1

DÉFINITION DES CONCEPTS

Au cours de ce chapitre, nous présenterons le cadre d'analyse à partir duquel nous ferons l'étude de la manière dont les populations locales sont impliquées dans la mise en œuvre d'un projet de développement en Afrique de l'Ouest. Puisque étant au cœur de la réflexion que suscite ce mémoire, nous présenterons dans un premier temps le concept de participation. Nous verrons qu'il existe plusieurs définitions et niveaux de participation. Dans une perspective de lutte contre la pauvreté, nous montrerons que les chances que la participation contribue à mettre fin à l'exclusion politique dont les pauvres sont victimes dépendent largement de la manière dont elle est envisagée.

1.1 Le concept de participation : définition et typologie

La participation est devenue l'approche d'intervention autour de laquelle semble se fonder un consensus en ce qui concerne la manière d'impliquer les populations aux différentes étapes de réalisation d'un projet. Cette approche autorise toutefois diverses pratiques:

*[...] mobilisation au travail plus ou moins volontaire et enthousiaste, le fait d'être consulté avant un projet, de contribuer à une enquête sous forme d'entretien collectif au profit de l'équipe de projet, de bénéficier d'une action censée renforcer son propre pouvoir, d'être invité à une négociation pouvant peut-être déboucher sur des décisions en sa faveur.*¹⁵

Les différentes typologies de la participation présentes au sein de la littérature, ne permettent pas non plus de préciser son opérationnalisation dans des cas concrets¹⁶.

¹⁵Lavigne-Delville P. et Mathieu M. 2003, op. cit., p.12.

¹⁶Ibid., p. 12.

Fondées sur des critères relevant plus de jugements de valeur que de descriptions fonctionnelles des modes d'interactions entre projet et « populations », elles s'intéressent en général à des « degrés », à des « qualités » de participation, sur une échelle linéaire, établissant des différences de degré, là où il y a des différences de nature¹⁷.

Selon le *glossaire du développement durable*, la participation se définit comme le « fait de prendre part »¹⁸. Il est spécifié que :

La participation est efficace lorsque les membres du groupe ont des possibilités suffisantes et égales d'inscrire les questions à l'ordre du jour et d'exprimer leurs préférences quant aux résultats dans le cadre du processus de prise de décision. La participation peut être directe ou s'exercer par l'intermédiaire de représentants légitimes.¹⁹

Ce glossaire présente une typologie de la participation à huit procédés ou encore niveaux classés du moins au plus participatifs. Seuls les trois derniers sont considérés comme générant un véritable processus intégré de participation²⁰ :

- *Information*: action de donner (unilatéralement) des renseignements
- *Consultation*: action de solliciter un avis
- *Concertation*: action d'échanger des avis (préétablis) et de rechercher un compromis
- *Dialogue*: action d'échanger mutuellement et équitablement des points de vues et propositions
- *Implication*: action de s'engager dans un processus ou d'y engager sa responsabilité
- *Participation*: action de s'associer activement à un processus
- *Appropriation*: action de faire sien et de s'emparer en tant que partie prenante
- *Adhésion*: action de s'allier et de partager totalement les objectifs

Pour la suite de ce mémoire, notre analyse sera fondée sur une typologie de la participation construite sur la base des multiples objectifs qui peuvent lui être attribués. Nous nous sommes inspiré de la typologie mise de l'avant par M. Doligez de l'Institut de Recherche et d'Applications des Méthodes de développement²¹. Puisque dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, les objectifs attribués à la participation comportent une dimension

¹⁷ Ibid., p.12-13.

¹⁸ Brodhag, Christian. 2001. *Glossaire du développement durable*, Saint-Etienne, AGORA21, p.36. En ligne : <http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/glossaire-dd.pdf> Consulté le 6 mai 2007.

¹⁹ Ibid., p.36.

²⁰ Ibid., p.36.

politique importante, nous avons jugé que cette typologie serait la plus pertinente pour dresser l'évolution qu'a connue ce concept. En effet, elle nous permettra, tout au long de ce mémoire, d'identifier le type de participation mis de l'avant au sein des discours ainsi que dans la pratique. Ainsi, il nous sera possible d'évaluer s'il y a un décalage entre les ambitions attribuées à la participation et les pratiques de développement au Niger. Contrairement à la typologie basée sur des degrés de participation, souvent nombreux, celle que nous proposons permet donc de distinguer deux principaux types de participation:

1- Utilitaire ou instrumental, dont les objectifs se situent parmi les suivants²² :

- « [...] d'avoir de la main-d'œuvre gratuite ou à coût réduit [...] ».
- d'augmenter l'efficacité des interventions en partant des besoins des populations.
- de réajuster les actions en fonction des opinions exprimées et de minimiser les résistances et rumeurs.

2- Politique, dont les objectifs se situent parmi les suivants²³ :

- le changement les rapports de pouvoir en faveur des groupes qui en sont exclus.
- l'appropriation et la prise en charge des populations de leur propre développement.

Dans sa forme politique, la participation peut être définie comme « [...] un mode d'organisation sociale où le pouvoir de décider ne serait plus confisqué par quelques uns mais systématiquement partagé avec les personnes composant les communautés de vie (villes, régions, pays) [...] »²⁴. Dans cette perspective, l'ensemble des groupes d'une population prendrait part aux décisions qui les concernent. En ce sens, ce type de participation impliquerait que les populations marginalisées acquièrent le pouvoir de prendre part à l'élaboration, la prise de décision et le suivi des interventions de développement. Entendu au

²¹ Doligez, F., op. cit., p.2.

²² Ibid., p.2.

²³ Ibid., p.3.

sens politique, le premier objectif attribué à la participation fait donc référence au concept d'«empowerment» que nous définirons dans la section suivante.

La prise en charge du développement par les populations représente quant à lui un objectif considéré indispensable au succès et à la pérennité tant des politiques que des programmes de coopération au développement²⁵. Dans le champ du développement local, cet objectif est à la base des approches d'intervention fondées sur l'auto-développement ou encore l'autopromotion des populations. Comme nous le montrerons dans la partie suivante, cet objectif de prise en charge fait l'unanimité au sein du discours des acteurs du développement au Niger.

Certains auteurs, tel Koenraad Verhagen, considèrent l'auto-développement comme le nouveau paradigme de la lutte contre la pauvreté²⁶. Ce dernier définit par ailleurs l'auto-développement en mettant l'accent sur l'importance de la participation de la population afin qu'elle puisse se développer par ses propres moyens²⁷.

Bien qu'il ne cible pas exclusivement les populations exclues et marginalisées, le concept d'auto-développement est éminemment politique puisqu'il implique une prise de pouvoir. Si l'«empowerment» suppose des changements dans les relations de pouvoir afin de permettre à ceux qui en sont exclus de participer aux décisions, l'auto-développement implique quant à lui que les acteurs du développement accordent aux populations le pouvoir de décider pour elles-mêmes. De «bénéficiaires» de projets, les populations doivent maintenant devenir actrices et maîtres des changements qu'elles souhaitent voir naître dans leur milieu. Ainsi, pour Jean-Pierre Olivier de Sardan, l'auto-développement ou encore l'autopromotion

²⁴ Logie, Gérard. 2003. «La participation: une issue possible pour la société humaine?», in *Journée d'Étude IRAM 2003 «De la Participation à l'Empowerment»*, Paris, Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de développement, p.15.

²⁵ L'objectif de prise en charge du développement par les populations concernées est majeur notamment au sein des politiques et stratégies promues par la Banque mondiale. Par exemple, il est au cœur de la récente initiative de la Banque d'amener les pays en développement à élaborer de manière participative un Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté. Cet objectif est également central dans l'approche de développement local, nommée «Community Driven Development Programs», mise de l'avant par cette institution.

²⁶ Verhagen, K. 1998. *L'auto-développement? Un défi posé aux ONG*, Paris, L'Harmattan.

représente une «famille de modes d'intervention» occupant une place de choix au sein du «marché du développement» et «qui insiste sur les dynamiques locales, la participation des populations, le rôle de la «base», la démarche «à partir d'en bas», le soutien à la «société civile»»²⁸.

Étant donné les objectifs qui lui sont attribués dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, la participation sera conçue, pour la suite de ce mémoire, non pas de manière utilitaire mais bien sous une forme politique:

*La participation des populations consiste à restituer à celles-ci un pouvoir d'initiative et de décision dans la définition et la mise en œuvre des actions et programmes qui concernent son propre avenir. Cela signifie que les intervenants extérieurs et les États reconnaissent les paysans, éleveurs, artisans, etc.... comme des acteurs du développement, des partenaires à part entière et non comme les cibles d'un projet extérieur ou les moyens de mettre en œuvre des décisions prises sans eux. [...] Une intervention n'est donc participative que si elle résulte de compromis, explicites et négociés, entre les intérêts des différents acteurs.*²⁹

Allant plus loin que le simple fait de «prendre part», une telle définition du concept de participation entretient des liens étroits avec celui de pouvoir. Puisque ce mémoire s'inscrit dans le cadre actuel des discours de la Banque mondiale sur la lutte contre la pauvreté, la participation ne peut être envisagée que sous une forme politique. En effet, comme nous le verrons tout au long de cette première partie, mettre fin à l'exclusion dont les pauvres sont victimes implique la nécessité que la participation s'inscrive dans une perspective de renforcement des pouvoirs des pauvres.

²⁷ Ibid., s.p.

²⁸ Olivier de Sardan, 2001, loc. cit., p.150.

²⁹ Bonnal, J. 1995. *Participation et risques d'exclusion: réflexions à partir de quelques exemples sahéliens*, série «Participation populaire», no 9, Rome: FAO, chapitre 1, s.p.

En ligne : <http://www.fao.org/docrep/003/V5370F/v5370f02.htm#TopOfPage> Consulté le 6 mai 2007.

1.2 Participation et pouvoir : la naissance du concept d'«empowerment»

Comme le suggèrent les typologies présentées au cours de la précédente section, la participation est un concept qui peut être envisagé dans des perspectives très différentes. D'une part, elle peut être considérée comme un moyen d'atteindre plus efficacement les résultats escomptés d'un projet. D'autre part, elle peut être considérée comme une fin en soi lorsqu'elle cherche à renforcer les capacités des populations à prendre les décisions qui les concernent et à devenir les acteurs de leur propre développement. En impliquant inévitablement une transformation des rapports de pouvoir, cette façon d'envisager la participation entretient des liens étroits avec le concept d'«empowerment» qui fera l'objet de cette section.

1.2.1 Définition du concept d'«empowerment»

Bien que présent depuis longtemps dans les approches fondées sur le genre, le concept d'«empowerment» est devenu une «référence incontournable des projets et stratégies des agences de développement».³⁰ Étroitement lié au concept de participation, ce terme autorise également plusieurs définitions. En voici quelques unes communément admises dans la littérature scientifique.

François Doligez, dans le cadre d'une journée d'étude organisée par l'Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de développement (IRAM), définit ce concept comme un «processus permettant d'acquérir ou de renforcer la capacité d'exercer le pouvoir»³¹. Dans un rapport rédigé par l'IRAM concernant les interventions de la coopération française, il est dit également que l'«empowerment» implique de «changer les rapports de force en faveur des sans-pouvoir- powerlessness, et des sans-voix- voicelessness»³². Selon M. Doligez, le rôle des acteurs du développement consiste donc à augmenter la capacité des plus

³⁰ Doligez, F., op.cit., p.4.

³¹ Ibid., p.4.

³² Gentil D. 2000. *Lutte contre la pauvreté et les inégalités: étude-bilan sur les actions de la coopération française (1995-1999)*, DGCID-MAE. Cité par Doligez, F., op.cit., p.4.

faibles d'une société « à exister comme force sociale et à prendre leur place dans les rapports de force et les négociations autour des enjeux qu'elles identifient »³³.

Le Programme des Nations Unies pour le Développement donne quant à lui une définition quelque peu différente. Dans son glossaire des termes clé liés au concept de gouvernance, le concept d'« empowerment » est traduit par le terme « habilitation » et est défini de la façon suivante : « élargissement des capacités et des choix des individus, acquisition de la capacité de choisir en étant à l'abri de la faim, du besoin et du dénuement et de participer aux prises de décisions qui ont des incidences sur leur vie ou d'y souscrire. »³⁴.

Les différentes traductions et définitions du terme « empowerment » que l'on retrouve au sein de la littérature ont en commun un élément important. Elles font toutes référence à la notion de capacité dans la perspective de renforcer le pouvoir des gens les plus en marge de l'accès aux ressources et à la prise de décision. Le concept d'« empowerment » est donc étroitement lié à celui de pouvoir, vue ici non au sens de contrôle sur des gens mais plutôt au sens de possibilité d'être et de s'exprimer³⁵. Selon Gohar Minasyan: « Empowerment represents a progressive re-conceptualisation of power. [...]. It sets out the assumptions and principles of more humanistic, less controlling notion of power. »³⁶

Toutefois, selon cet auteur, certaines définitions de l'« empowerment », qu'il qualifie de matérialistes, mettent l'accent sur le lien qui existe entre la capacité d'un groupe d'exister et de se faire entendre et sa capacité d'accéder aux ressources de l'environnement externe³⁷.

³³ Doligez, F., op.cit., p.4.

³⁴ PNUD. 1998. *Glossaire des termes clé*, New York : Programme des Nations Unies pour le Développement, p.40. En ligne: <http://mirror.undp.org/magnet/Docs/!UN98-21.PDF/!GOVERNA.NCE/!GSHD.FRE/!gshdbac.pdf> Consulté le 6 mai 2007.

³⁵ Sen, Gita. 1997. *Empowerment as an Approach to Poverty*, Working Paper Series Number 97.07, Bangalore, Indian Institute of Management, p.2.

En ligne: http://www.globalhealth.harvard.edu/hcpds/wpweb/97_07.pdf Consulté le 6 mai 2007.

³⁶ Minasyan, Gohar. 2002. « *Empowerment: From Commitment to reality. Pro-poor coalitions as empowerment tools* », Mémoire de maîtrise, Birmingham, University of Birmingham, p.14. En ligne: <http://www.idd.bham.ac.uk/research/dissertations/2001-2002/minasyan.pdf> Consulté le 6 mai 2007.

³⁷ Ibid., p.13.

Adepte de ce principe selon lequel l'«empowerment» passe autant par un meilleur accès aux ressources que par le renforcement des capacités des populations à participer activement aux décisions qui les concernent, la Banque mondiale met de l'avant la définition suivante :

*Empowerment is the expansion of assets and capabilities of poor people to participate in, negotiate with, influence, control, and hold accountable institutions that affect their lives.*³⁸

Pilier de la stratégie de réduction de la pauvreté mise de l'avant par la Banque mondiale, le concept d'«empowerment», tel que définit ici, intègre donc à la fois la notion d'actifs et celle de capacités. Selon l'étude réalisée par la Banque mondiale en 2002 intitulée «*Empowerment and poverty reduction: a Sourcebook*», la limitation d'actifs, à la fois matériels et financiers, telle que connaissent les pauvres, freinerait leur capacité de négociation et augmenterait leur vulnérabilité³⁹. Tel qu'expliqué par la Banque mondiale dans ce rapport, la notion de capacité posséderait une dimension à la fois individuelle et collective. Les capacités individuelles référant, par exemple, à la santé et à l'éducation tandis qu'au niveau collectif, elles représenteraient la capacité de mobilisation et d'organisation de manière à pouvoir participer à la vie politique de la communauté et du pays⁴⁰. Selon la Banque mondiale, cette capacité d'action collective permettrait aux populations pauvres d'améliorer leur accès aux ressources et aux services de base. Ces notions d'actifs et de capacités, à la fois individuelles et collectives, entretiendraient donc selon la Banque mondiale, des liens étroits de réciprocité⁴¹.

Sans nier l'importance de la dimension matérielle, le concept d'«empowerment» sera traité pour la suite de ce mémoire au sens de processus de transfert de pouvoir visant à

³⁸ Banque mondiale. 2002. *Empowerment and poverty reduction: a Sourcebook*, Washington D.C.: Banque mondiale, p.11. Cité par Minasyan, Gohar. 2002. «*Empowerment: From Commitment to reality. Pro-poor coalitions as empowerment tools*», Mémoire de maîtrise, Birmingham, University of Birmingham, p.15.

³⁹ Banque mondiale. 2002. *Empowerment and poverty reduction: a Sourcebook*, Washington D.C.: Banque mondiale, p.11.

En ligne: <http://siteresources.worldbank.org/INTEPOWERMENT/Resources/486312-1095094954594/draft2.pdf> Consulté le 6 mai 2007.

⁴⁰ Ibid., p.11-12.

⁴¹ Ibid., p.12.

augmenter la capacité des individus qui en sont exclus à participer aux décisions qui les concernent.

1.2.2 La participation, entre fin et moyen pour un renforcement des pouvoirs des populations pauvres

Tel que mentionné précédemment, le concept de participation recèle une multiplicité d'objectifs de nature politique ou encore utilitaire. Contrairement au concept d'«empowerment», l'accumulation de pouvoir pour ceux qui en sont démunis ne représente pas toujours la finalité recherchée. Ainsi, l'«empowerment» représente une fin en soi contrairement au concept de participation qui peut être vu autant comme un moyen que comme une fin.

Le cadre d'analyse que propose ce mémoire conceptualise la participation dans une perspective politique à la fois comme une fin et comme un moyen de renforcer le pouvoir des pauvres à influencer leur destinée. En ce sens, la littérature relève quelques mécanismes sur la base desquels la participation contribue au renforcement du pouvoir des acteurs à la base.⁴²

- elle aide à briser les liens de dépendance et renforce l'estime que les pauvres ont d'eux-mêmes en les amenant à examiner leurs problèmes et à penser à des solutions.⁴³
- elle aide les pauvres à développer de nouvelles compétences et habilités de manière à mieux défendre leurs intérêts et d'améliorer leurs conditions de vie.⁴⁴
- elle augmente la capacité d'influence des pauvres sur le développement et augmente leur accès aux ressources et aux institutions⁴⁵.

⁴² Willber Da Rocha, Severo. 2002. « *Participatory Development in Poverty Reduction Strategies: an analysis of the contributions of participation* », Mémoire de maîtrise, Birmingham, University of Birmingham, p.11. En ligne: <http://www.idd.bham.ac.uk/research/dissertations/2001-2002/Wilber%20da%20Rocha%20Severo.pdf> Consulté le 6 mai 2007.

⁴³ Oakley, P. 1991. *Projects with People : the practice of Participation in rural development*, Geneva: International Labour Office, s.p. cité par Willber Da Rocha, Severo, op. cit., p.11.

⁴⁴ Oakley et al.1998. *Outcomes and impacts: Evaluating change in social development*. Geneva: International labour office, s.p. et Sen, Gita, op. cit. s.p. cité par Willber Da Rocha, Severo, op. cit., p.11.

- elle facilite la création de réseaux et donc de filets de sécurité sociale par l'entraide, le partage d'information et le renforcement des associations locales⁴⁶.

Sur la base de ces mécanismes, les liens entre les concepts de participation et d'«empowerment» se précisent. En effet, entendu au sens politique, la participation a une incidence importante sur les relations de pouvoir qui, dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, nous oblige à l'envisager dans une perspective d'«empowerment». Dans ce contexte, les approches participatives de développement impliquent d'importants enjeux dont les contours seront dessinés dans la deuxième partie de ce mémoire à travers l'analyse de leur mise en pratique au Niger.

⁴⁵ Karl, M. 2000. *Monitoring and evaluating stakeholder participation in agriculture and rural development projects: a literature projects*, FAO, s.p. et Sen, Gita, op. cit. s.p. cité par Willber Da Rocha, Severo, op. cit., p.12.

⁴⁶ Karl, M. 2000. op. cit., s.p. et Grootaert, C. 2001. *Does social capital help the poor? A synthesis of findings from the local level institutions studies in Bolivia, Burkina Faso in Indonesia*. Local Level Institutions Working Paper no 10, Washington: Word Bank, s.p. cité par Willber Da Rocha, Severo, op. cit., p.12.

CHAPITRE II

ÉVOLUTION DU CONCEPT DE PARTICIPATION DANS LE DISCOURS ET LES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT

Au cours du précédent chapitre, nous avons défini les concepts de participation et d'«empowerment» ainsi que les liens qu'ils entretiennent entre eux. Afin de mieux comprendre le contexte dans lequel s'inscrit l'omniprésence du thème de la participation, le chapitre qui suit présente son évolution à travers celle des discours et des approches de développement. Nous verrons que le concept de participation a beaucoup évolué et qu'il s'intègre maintenant étroitement à celui de pauvreté et d'«empowerment».

La première section du présent chapitre présente les approches de développement rural présentes au cours des années 1950 et 1960 dans le cadre des théories de la modernisation. Nous verrons, que les approches d'intervention de cette époque ont mené à l'échec de nombreux projets ainsi qu'à l'évolution du concept de participation.

La deuxième section présente l'approche populiste du développement se caractérisant, en milieu rural, par des modes d'intervention très différents de ceux de l'époque précédente. Cette deuxième section pose les postulats autour desquels l'idéologie participationniste s'est progressivement construite.

Étant donné l'influence de la Banque mondiale dans la construction de l'idéologie dominante sur les politiques et pratiques du développement dans les pays dits en développement, la section trois du chapitre se concentrera sur les discours de cette institution. Au moyen d'une analyse de ses rapports officiels sur le développement de 1990 à nos jours, nous présenterons l'évolution du concept de participation à travers celle des objectifs qui lui ont, au fil du temps, été attribués.

2.1 L'échec des théories de la modernisation et des approches de développement sectoriel

De la Deuxième guerre mondiale jusqu'à la fin des années 60, le développement fut conçu comme un retard sur les pratiques économiques adoptées par les pays occidentaux. Ainsi, selon ce courant de pensée, le développement implique l'adoption des mêmes pratiques économiques, politiques et sociales qui ont été le moteur de la modernisation des pays les plus avancés. Dans cette perspective, l'intégration de pratiques modernes privilégiant l'industrialisation, le développement de l'agriculture et l'exportation est fondée sur l'expertise de professionnels considérés comme étant les seuls capables de guider les pays en développement sur la voie du progrès⁴⁷.

Ces théories modernisatrices soutiennent l'idée que le développement ne peut s'envisager sans une intégration dans l'économie de marché au moyen d'un ensemble de principes macro-économiques tels ceux à la base des Programmes d'Ajustement Structurel. Dans ce contexte, la participation est envisagée de manière utilitaire afin de convaincre les gens du bien-fondé du projet de la modernisation et d'en assurer la réussite.

En Afrique de l'Ouest, ces théories se seraient souvent concrétisées, en milieu rural, par la réalisation de grands projets d'augmentation de la production⁴⁸. Axés sur une culture d'exportation, ces grands projets avaient les caractéristiques suivantes⁴⁹ :

- *les objectifs, les contenus et les modalités de leur mise en œuvre sont définis de l'extérieur et proposés (de façon plus ou moins impérative) aux producteurs [...].*
- *des paquets technologiques sont élaborés par la recherche et traduits par des appareils de vulgarisation spécifiques en messages que l'on s'efforce de diffuser aux producteurs.*

⁴⁷ Charlier, S., Nyssens, M., Peemans, J.P. et Yopez Del Castillo, I. 2004. *Une solidarité en actes : Gouvernance locale, économie sociale, pratiques populaires face à la globalisation*, UCL, Louvain-la-Neuve, p.45.

⁴⁸ Bonnal, J., op. cit., chapitre 1, s.p.

⁴⁹ Ibid., chapitre 1, s.p.

- *ces projets tentent, avec plus ou moins de réussite selon les cas, d'organiser les producteurs à la base (quartier, village) pour qu'ils prennent en charge des tâches et des fonctions complémentaires de l'action menée par les appareils de développement [...].*

Bien que l'Afrique subsaharienne présente une diversité d'approches et de programmes de développement, ces grands projets visant l'amélioration de la productivité représentent tout de même une tendance importante⁵⁰. De manière générale, ce type d'intervention est confronté aux problèmes suivants⁵¹ :

- *les propositions techniques formulées ne sont pas toujours adaptées aux stratégies des producteurs. Ainsi par exemple, l'adoption par les paysans de certains paquets technologiques suppose un accroissement des risques encourus alors que dans des zones où l'agriculture est soumise à des conditions précaires, la stratégie des paysans est orientée vers la recherche de la sécurité par la limitation des risques [...]⁵².*
- *[...] un environnement économique défavorable (prix aux producteurs peu incitatifs, coût élevé et faible disponibilité des intrants, l'absence d'un crédit agricole adapté, état médiocre des infrastructures de commercialisation, absence de marchés organisés pour les céréales, etc...) ⁵³.*
- *[...] La non prise en compte, au nom d'objectifs et de contraintes macro-économiques, des finalités des producteurs [...] amène les paysans à puiser de manière sélective dans les propositions qui leur sont faites ou à s'en détourner⁵⁴.*

Par conséquent, l'échec de plusieurs de ces grands projets de développement rural en Afrique de l'Ouest amena d'importants changements dans les discours et les pratiques des agents de développement et des bailleurs de fonds. En effet, bien que le concept de participation date du début de la colonisation⁵⁵, sa popularité s'est accrue de manière

⁵⁰ Ibid., chapitre 1, s.p.

⁵¹ Ibid., chapitre 1, s.p.

⁵² Ibid., chapitre 1, s.p.

⁵³ Ibid., chapitre 1, s.p.

⁵⁴ Ibid., chapitre 1, s.p.

⁵⁵ Chauveau, J.-P. 1994. «Participation paysanne et populisme bureaucratique. Essai d'histoire et de sociologie de la culture du développement», in Jacob et Lavigne-Delville, *Les associations paysannes en Afrique: organisation et dynamiques*, Paris : APAD/Karthala/IUED, s.p.

significative vers la fin des années 70 pour constituer un des fondements d'un nouveau courant de pensée que certains chercheurs qualifient de populiste.

2.2 La valorisation de l'échelon local et de la participation à travers une approche populiste du développement

Ainsi, vers la fin des années 70, des changements importants s'opèrent dans les stratégies de développement. Les grands projets de développement rural ont progressivement fait place à des stratégies de développement appuyant les initiatives locales. Les acteurs du développement mettent également l'accent sur l'importance du rôle des organisations de la société civile dans la mise en œuvre d'un développement autogéré qui émane de la « base ». L'impact des résultats médiocres obtenus par les grands projets s'est donc traduit par la mise de l'avant de nouvelles stratégies de développement rural et local⁵⁶. Dans le contexte de la lutte contre la pauvreté, elles mettent aujourd'hui l'emphasis sur l'importance d'associer les bénéficiaires à toutes les étapes d'une démarche de développement afin de renforcer le pouvoir des groupes les plus pauvres et d'assurer l'auto développement des collectivités.

Ces changements remettent en cause les fondements même des théories de la modernisation. En effet, la croissance, l'atteinte d'objectifs macro-économiques ainsi que la libéralisation des marchés ne seraient plus en mesure, à eux seuls, d'assurer le développement et l'amélioration des conditions de vie. Il serait maintenant important d'écouter et de répondre aux besoins exprimés par les populations locales. Ainsi, les théories dites de modernisation répondraient davantage aux attentes d'une minorité de gens favorisés plutôt qu'aux préoccupations de la majorité. Dans le cadre des stratégies actuelles de lutte contre la pauvreté, on encourage les gens à se regrouper, à s'organiser, à s'exprimer et à se concerter afin que les politiques de développement prennent en compte leurs intérêts.

Des stratégies de développement à l'image de celles des pays occidentaux, on assiste maintenant à une valorisation de l'échelon local comme « lieu d'initiative et de prise de décision »⁵⁷. Il s'agit ici de donner aux sociétés locales « les moyens de se définir un projet

⁵⁶ Bonnal, J., op. cit., chapitre 1, s.p.

⁵⁷ Ibid., chapitre 1, s.p.

d'avenir et des programmes d'action » ainsi que de « négocier ces projets et programmes avec les acteurs politiques et économiques situés aux échelons régional et national, les institutions techniques et politiques de développement, les sources de financement, etc... »⁵⁸. L'image de chercheurs ou techniciens, seuls détenteurs de la connaissance, proposant des méthodes modernes aux paysans utilisant des techniques archaïques est, ou devrait être, totalement obsolète⁵⁹.

Ces changements dans les discours et pratiques des différents acteurs du développement se sont traduits par une augmentation des thèmes de participation, d'appropriation et d'auto-développement. Les approches participatives seraient porteuses d'un nouveau paradigme scientifique⁶⁰ et changeraient la nature des relations entre populations, groupes sociaux marginalisés et agents de projet⁶¹. Ainsi, «Putting the last first»⁶² et «Putting people first»⁶³ représentent cette nouvelle relation où les intervenants extérieurs sont là uniquement pour accompagner et faciliter des changements que les populations auront elles-mêmes décidé d'initier à partir de leurs connaissances, savoirs et aspirations⁶⁴. Selon Jean-Pierre Olivier de Sardan, ce courant de pensée s'est construit en réaction à l'échec des théories de la modernisation et s'inscrit dans une approche populiste de développement⁶⁵. Selon ce chercheur, le populisme est un type de rapport social entre intellectuels et populations se caractérisant par la valorisation du peuple⁶⁶.

⁵⁸ Ibid., chapitre 1, s.p.

⁵⁹ Lavigne- Delville, P. 2005. *Les diagnostics participatifs dans le cadre des projets de développement rural dans les pays en développement: postulats, pratiques et effets sociaux des PRA/Marp*, Communication au colloque «Cultures et pratiques participatives», Paris, p.2.

En ligne : <http://www.afsp.msh-paris.fr/activite/diversafsp/collaios05/txt/lavignedelville.pdf> Consulté le 6 mai 2007.

⁶⁰ Pretty, J. 1995. *Participatory Learning for Sustainable Agriculture*, World Development, Vol. 23, no 8 et Conway and al. 1994. *Acknowledging process: challenges for agricultural research and extension methodology*, in Scoones and Thompson, *Beyond Farmers first* Cité par Lavigne- Delville, P. 2005, op. cit., p.2.

⁶¹ Lavigne- Delville, P. 2005, op. cit., p.2.

⁶² Chambers R. 1990. *Développement rural. La pauvreté cachée*, Paris, Karthala (1^{er} éd. Angl., 1983, *Rural development : Putting the last first*, New York, Longman).

⁶³ Cernea M. 1991. *Putting people first. Sociological variations in rural development*, Oxford, University Press.

⁶⁴ Olivier de Sardan J.P. 1995. *Anthropologie et développement, essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris : APAD/Karthala, s.p.

⁶⁵ Ibid., s.p.

⁶⁶ Ibid., p.99.

Chambers et Cernea sont les auteurs ayant le plus insisté sur l'importance que les populations défavorisées deviennent actrices de leur propre développement. Un auteur comme Chambers demande de manière impérative aux intervenants, qu'il appelle les «outsiders», de changer leurs pratiques afin d'écouter ce qu'ont à dire les «exclus» et d'utiliser leur marge de manœuvre à leur profit⁶⁷. Étant donné l'importance de Chambers dans la construction de cette idéologie populiste, voici les principaux changements prônés par cet auteur⁶⁸ :

- Chambers exige que les intervenants arrêtent de mépriser les pauvres et qu'ils apportent les changements nécessaires dans la relation qu'ils entretiennent avec eux.
- Chambers met l'accent sur la nécessité de découvrir les connaissances et savoirs des populations et de se «mettre à l'école des pauvres». Ainsi, cet auteur a contribué au développement de méthodologies d'enquête fondées sur la reconnaissance des savoirs des paysans⁶⁹.
- Sur le plan idéologique, Chambers fait l'éloge des vertus et capacités du peuple. Il lui arriverait également de se faire «misérabiliste» à l'égard des pauvres, victimes des rapports de force et sans possibilité de sortir de leur logique de survie.

Toutefois, pour Jean Pierre Olivier de Sardan, le fait que Chambers considère tout de même essentiel la conscientisation des populations par les intervenants extérieurs révèle une contradiction importante du système actuel de coopération au développement⁷⁰. En effet, bien que la prise en charge du développement par les populations concernées représente un élément important, cette approche implique tout de même une intervention extérieure ainsi qu'un transfert de savoirs et de ressources⁷¹.

⁶⁷Ibid., p.103.

⁶⁸ Chambers. 1990. op. cit., s.p. Cité par Olivier de Sardan J.P. 1995. op. cit., p.105.

⁶⁹ Ces méthodologies d'enquête qualitatives sont devenues un élément majeur de la manière dont est mise en pratique la participation au développement en milieu rural. Ainsi, elles seront à la fois décrites et analysées au cours de la deuxième partie de ce mémoire.

⁷⁰ Olivier de Sardan J.P., op. cit, p.108.

⁷¹ Ibid., p.108.

Pour conclure, l'approche populiste du développement au sein duquel s'inscrit la participation génère des modes d'intervention très différents de ceux utilisés dans le cadre des grands projets d'augmentation de la production. En rupture avec les approches précédentes, des auteurs tels Chambers et Cernea ont grandement contribué au développement de l'idéologie participationniste. Puisque la Banque mondiale représente un acteur majeur dans la construction du discours dominant sur la participation, la section qui suit sera consacrée à la manière dont elle envisage les objectifs ainsi que la mise en pratique de ce concept. Le discours de la Banque mondiale est effectivement très révélateur de l'évolution qu'ont connue les approches de développement. Il permet non seulement de dégager clairement le contexte dans lequel s'inscrit l'actuel consensus sur l'importance de la participation mais également l'évolution des objectifs qui lui sont attribués.

2.3 La participation : un nouveau paradigme dans le discours de la Banque mondiale sur la lutte contre la pauvreté

Cette section présente l'évolution du discours de la Banque mondiale sur la participation afin de compléter le portrait du contexte dans lequel s'insère l'actuel consensus de la communauté internationale du développement à l'égard de ce concept. Nous verrons qu'elle a défini au fil des ans, de manière implicite et évolutive, le concept de participation en fonction des objectifs qu'elle lui attribue. D'abord de nature utilitaire, les objectifs attribués par la Banque mondiale à la participation se sont peu à peu transformés afin de faire de ce concept une notion de plus en plus politique. Nous verrons que la participation se traduit maintenant de manière concrète à travers l'élaboration des Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté ainsi qu'à travers une approche de développement local nommée «Community-Driven Development».

2.3.1 La participation : un instrument pour une plus grande efficacité des programmes de développement⁷²

Dans ses rapports sur le développement de 1980 et de 1990, la Banque conçoit la lutte contre la pauvreté dans une perspective de croissance économique. Bien que le rapport de 1980 consacre l'émergence du concept de développement humain, l'ensemble des interventions et mesures proposées a pour objectif final d'augmenter le revenu des populations. L'avènement de cette dimension humaine consiste uniquement à mettre en lumière comment des facteurs tels l'éducation, la santé et la réduction de la fécondité sont susceptibles de contribuer à la croissance économique des pays en développement.

Le concept de participation est introduit, en 1980 par la Banque mondiale, à travers son discours sur l'efficacité des programmes de développement humain. Lorsqu'elle aborde les obstacles auxquels ces programmes sont confrontés, la Banque présente les pauvres comme des gens le plus souvent hostiles aux projets étant donné leurs traditions culturelles ainsi que leur faible niveau d'éducation. Afin de les amener à utiliser les services qui leur sont proposés dans le cadre de ses programmes, la Banque suggère dans un premier temps d'identifier leurs résistances pour ensuite soit modifier la présentation du service ou le plus souvent, intervenir au niveau des mentalités.

Plus un programme exige une transformation profonde des comportements, menace les coutumes établies ou les intérêts de certains ou moins il offre d'avantages immédiats, plus il doit être introduit lentement⁷³.

Pour la Banque mondiale, le progrès social passe donc par l'information, l'éducation et la persuasion des populations locales. À cet effet, les groupements religieux et culturels seraient, tout comme les structures sociales traditionnelles, les mieux à même d'accomplir ce travail de persuasion.

⁷² Cette section est inspirée des deux rapports suivants: Banque mondiale. 1980. *Rapport sur le développement dans le monde: Pauvreté et développement humain*, Washington D.C.: Banque mondiale. et Banque mondiale. 1990. *World Development Report 1990: Poverty*, Washington D.C.: Banque mondiale.

Ainsi, l'amélioration de l'efficacité des programmes de développement passe par des changements de valeurs et de comportements sociaux au sein des populations. Dans cette perspective, la participation est abordée en tant qu'instrument pouvant favoriser l'atteinte de cet objectif. Bien que la Banque demeure très floue sur le type de participation requise, on constate toutefois qu'elle ne concerne ni les pauvres, ni même la population mais plutôt les institutions et les organisations locales. En effet, les diverses organisations paysannes, religieuses ou autres qui composent les communautés sont considérées comme des outils pouvant contribuer à maximiser l'efficacité des programmes. La Banque mondiale met l'accent sur l'utilité de ces «groupements d'intéressés» en mesure de mobiliser leurs membres mieux que quiconque afin de faire passer les changements nécessaires à l'amélioration de leurs conditions.

Bien qu'elle continue d'envisager la lutte contre la pauvreté par une «participation accrue des pauvres à la croissance économique»⁷⁴, le rapport sur le développement de 1990 amène une évolution significative de la manière d'envisager le concept de participation. Le discours de la Banque mondiale révèle, en effet, un changement profond quant à la manière d'envisager les causes de l'écart entre les objectifs prévus initialement et les résultats des projets. Plutôt que d'expliquer cet écart par les comportements «traditionnels» des bénéficiaires, la Banque met de l'avant la nécessité de répondre aux besoins des populations locales. Également évoquée dans sa forme «utilitariste» comme un gage de réussite des interventions de lutte contre la pauvreté, la participation est également envisagée sous cet angle:

*Pour que le coût en soit véritablement justifié, il ne suffit pas que les interventions soient bien ciblées : il faut encore qu'elles soient soigneusement calculées pour répondre aux besoins précis des pauvres. [...] Les interventions qui ont réussi sont généralement celles à la conception et à l'exécution desquelles les pauvres eux-mêmes ont participé.*⁷⁵

⁷³ Banque mondiale. 1980. *Rapport sur le développement dans le monde: Pauvreté et développement humain*, Washington D.C.: Banque mondiale, p.95.

⁷⁴ Banque mondiale. 1990. *World Development Report 1990: Poverty*, Washington D.C.: Banque mondiale, p.73.

⁷⁵ Ibid., p.4.

Bien que la Banque reconnaisse les mérites de la participation des populations à la conception et la mise en œuvre d'interventions visant à réduire la pauvreté, elle rappelle l'importance cruciale de coordonner ces actions dans un cadre macroéconomique approprié. En effet, bien qu'elle consacre l'entièreté de son rapport sur le développement de 1990 à la lutte contre la pauvreté, il n'en demeure pas moins que les politiques et programmes d'ajustements structurels des années 1980 sont envisagées comme étant nécessaires pour assurer le développement des pays pauvres. Puisqu'elle croit que ces mesures macro-économiques sont compatibles avec un schéma de croissance réducteur de pauvreté, la Banque affirme que l'ajustement structurel demeure, pour les années 1990, la voie à suivre. Elle admet toutefois, qu'à court terme, ces politiques sont particulièrement douloureuses pour les pauvres et qu'il est de la responsabilité des pouvoirs publics d'amortir leurs impacts sur les populations défavorisées. Ainsi, dans ce qu'elle nomme «la dimension politique de la lutte contre la pauvreté», la Banque explique que l'impact social des Programmes d'Ajustement Structurels serait dû, en partie, à l'incapacité des États de les mettre en place en assurant un arbitrage adéquat entre l'intérêt des pauvres et celui des non pauvres. Les dépenses de l'État seraient inefficaces à bien des égards et le plus souvent n'iraient pas à ceux qui en ont le plus besoin.

En mettant de l'avant la dimension politique pour expliquer les répercussions négatives de ces programmes par rapport aux objectifs escomptés, la Banque consacre la prise en compte des inégalités. Tout en affirmant que «la richesse mondiale, les liaisons internationales et les capacités techniques n'avaient jamais connu un tel développement», son discours souligne que dans ce contexte, «on ne peut qu'être frappé par l'inégalité de la répartition de ses bienfaits» et qu'il est particulièrement injuste que les pauvres ne puissent pas également en récolter les bénéfices⁷⁶. Plutôt que d'expliquer cette situation par les règles du jeu des relations et du commerce international, elle affirme qu'ayant des groupes d'intérêts à satisfaire ainsi que des coups d'État à éviter, les politiciens des pays du sud opèreraient souvent pour des politiques en conflit avec la lutte contre la pauvreté. Le concept de participation est à nouveau introduit comme un moyen d'améliorer l'efficacité des stratégies macro-économiques et sociales qu'elle propose. En effet, elle affirme que dans les pays où

les pauvres ont leur mot à dire dans la prise de décision politique et économique, les programmes de développement auraient des chances de réussite plus élevées.

*Les non-pauvres sont généralement politiquement puissants et ils exercent une forte influence sur le choix des orientations. Une plus forte participation des pauvres à la prise des décisions aux échelons local et national aiderait à rétablir l'équilibre.*⁷⁷

Nous venons de voir, à travers l'analyse du discours de la Banque mondiale de 1990, que le concept de participation est évoqué sous deux angles différents. Premièrement, la participation représente une dimension importante d'une mise en œuvre efficace des interventions de lutte contre la pauvreté. En effet, en permettant de répondre aux besoins des populations, elle maximiserait le potentiel de réussite des projets. La Banque conceptualise également la participation comme un moyen de faire contrepoids au pouvoir politique et économique des groupes favorisés afin que soient adoptées des mesures plus favorables aux pauvres. Bien que les discours de la Banque mondiale de 1980 et de 1990 attribuent tous deux à la participation des objectifs de nature utilitaire, la prise en compte, à partir de 1990, des inégalités ainsi que de la nécessité que les programmes de développement répondent aux besoins des pauvres constitue une évolution significative. En effet, la présence nouvelle de ces éléments comme facteurs expliquant les résultats médiocres des programmes de développement introduit la notion de participation dans le champs du politique.

2.3.2 La participation : un moyen de lutter plus efficacement contre la pauvreté⁷⁸

Au cours des années 1980 et 1990, la réduction de la pauvreté passe par la mise en place d'une stratégie fondée sur une croissance économique utilisatrice de main-d'œuvre et par des investissements dans les services sociaux. Bien qu'à cette époque, l'importance accordée à la pauvreté ait considérablement augmentée au sein des discours, ce concept demeure standard et réduit à un manque de revenu et d'accès aux services sociaux. Le rapport de la Banque mondiale de 1997 intitulé, «Faire reculer la pauvreté en Afrique subsaharienne», consacre

⁷⁶ Ibid., p.15.

⁷⁷ Ibid., p.60.

⁷⁸ Cette section est inspirée du rapport suivant: Banque mondiale. 1997. *Faire reculer la pauvreté en Afrique subsaharienne*, Washington D.C.: Banque mondiale.

une évolution importante du diagnostic des causes et conséquences de la pauvreté. Ainsi, le concept de participation s'intégrera beaucoup plus étroitement à celui de pauvreté.

Cet important changement vient du fait que la Banque mondiale n'associera plus uniquement la pauvreté à un manque de possibilités de trouver une activité génératrice de revenus ou à une capacité insuffisante de l'exercer. La pauvreté pourrait également s'expliquer par la destruction des ressources naturelles ainsi que par le niveau de participation des pauvres à l'élaboration des programmes de développement et aux négociations stratégiques entre bailleurs de fonds et pouvoirs publics. Bien que de nouvelles causes et conséquences apparaissent afin d'expliquer la pauvreté, la Banque mondiale les hiérarchise et continue d'affirmer que la faible croissance du revenu représente la principale cause de la pauvreté.

Dans ce rapport, la Banque reconnaît qu'entre 1992 et 1994, seul 30% des programmes d'ajustement incluaient des composantes favorisant la réduction de la pauvreté. C'est à partir de cette période qu'elle remettra en question l'homogénéité de ses stratégies d'aide aux pays en voie de développement. En effet, la Banque reconnaîtra l'importance d'identifier les besoins des pauvres au moyen d'une évaluation «participative» de la pauvreté propre à chaque pays de manière à concevoir et mener les actions appropriées. Par ailleurs, elle entend renforcer le rôle de ces évaluations dans la conception de ses stratégies d'aide aux pays afin de répondre aux besoins spécifiques des populations locales.

La participation se traduit donc, non seulement par une implication accrue de la société civile à l'élaboration des programmes de lutte contre la pauvreté mais également par celle des institutions et des pouvoirs publics. En effet, la Banque affirme qu'il est nécessaire d'obtenir un appui réel de ces derniers afin d'assurer le succès des stratégies adoptées. Dans ce rapport, la participation demeure donc conçue de manière utilitariste comme un moyen privilégié par la Banque pour atteindre trois principaux objectifs:

- Comprendre davantage les dynamiques qui engendrent les situations de pauvreté.

- S’assurer que les stratégies de lutte contre la pauvreté répondent aux besoins des populations.
- Amener les parties prenantes à adhérer aux programmes proposés.

Un des changements importants du discours de la Banque en cette fin des années 1990, concerne donc, dans un premier temps, l’élargissement du concept de pauvreté. En effet, les causes et conséquences qui la caractérisent s’élargissent et incluent de nouvelles dimensions telle la participation. Dans un deuxième temps, contrairement aux années précédentes, la Banque mondiale reconnaîtra la spécificité des mécanismes de paupérisation et donc l’importance de leur prise en compte pour l’élaboration de stratégies de développement spécifiques à chaque pays. Il faudra toutefois attendre l’avènement des **Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté**, en 1999, pour que les stratégies de développement cessent d’émaner uniquement de la Banque mondiale. En effet, bien qu’elle affirme, dans ce rapport de 1997, aspirer à une participation beaucoup plus large des pouvoirs publics et de la société civile dans l’élaboration de ses stratégies d’aide par pays, la Banque continue d’en être la principale instigatrice. La participation demeure un instrument susceptible de favoriser l’adhésion des parties prenantes à des stratégies décidées de l’extérieur.

2.3.3 La participation : un moyen d’assurer l’«empowerment» des populations pauvres⁷⁹

Dans le rapport de la Banque mondiale sur le développement dans le monde de 2000/2001, intitulé «Combattre la pauvreté», on assiste à une évolution marquante du concept de participation. Cette dernière cessera d’être conçue uniquement sous une forme utilitaire, en terme de consultation et de moyen pour connaître les besoins des pauvres. En effet, à travers l’émergence du concept d’«empowerment», les notions de pouvoir et de participation deviendront étroitement liées.

⁷⁹ Cette section est inspirée du rapport suivant: Banque mondiale. 2000. *Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001: Combattre la pauvreté*, Paris: Eska. En ligne : <http://siteresources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/WDR/Froverv.pdf> Consulté le 6 mai 2007.

Plus global que le précédent, ce rapport s'inspire de l'expérience et de l'évolution des dix dernières années afin de proposer une stratégie visant à combattre la pauvreté sur trois fronts: le développement des opportunités, l'insertion⁸⁰ et la sécurité matérielle. Alors que le rapport de 1997 était orienté vers les actions et changements à entreprendre afin d'améliorer l'efficacité de la lutte contre la pauvreté, ce rapport met plutôt l'accent sur l'importance que les pays en développement déterminent eux-mêmes les actions à poser ainsi que leurs priorités en fonction de leur réalité économique, sociopolitique et culturelle. La reconnaissance de l'importance de la spécificité de chaque pays est donc encore plus forte que précédemment puisqu'il serait maintenant de la responsabilité des pays d'assurer l'élaboration de leur propre stratégie de développement. Il n'en demeure pas moins que ces stratégies nationales s'inscrivent dans un cadre macro-politique et économique largement déterminé par les IFI.

Une autre évolution significative concerne, une fois de plus, la manière d'envisager le concept de pauvreté. De nouvelles dimensions apparaissent telles la privation de capacités fondamentales (vulnérabilité, impuissance, non-droits, non-expression politique, non participation aux décisions) ainsi qu'une vision dynamique de la pauvreté où l'on reconnaît que des individus et des groupes puissent du jour au lendemain en être victimes. La pauvreté ne fait donc référence à la fois à une exclusion économique et politique des pauvres. Ainsi, les mesures à prévoir pour la combattre doivent s'élargir. Le présent rapport propose donc des actions dans trois domaines d'égale importance afin que la lutte contre la pauvreté prenne en compte l'ensemble de ses dimensions.

La création d'opportunités pour les pauvres au moyen d'une croissance économique constitue le premier domaine d'actions du combat contre la pauvreté. Le rôle de l'État en ce domaine consiste notamment à intervenir afin de réduire les inégalités existantes dans la répartition des actifs entre les sexes, groupes ethniques et catégories sociales. Le deuxième aspect de la stratégie de lutte contre la pauvreté avancé dans ce rapport est l'insertion ou encore l'«empowerment». Cela signifie que les pauvres acquièrent la capacité d'influencer

⁸⁰ Le terme «insertion» représente la traduction française que fait la Banque mondiale du terme «empowerment».

les institutions dont les décisions ont un impact sur leurs conditions de vie, ce qui nécessite leur participation à la vie politique et aux processus de prise de décisions à l'échelle locale.

Cette dimension s'intègre à l'objectif de la Banque qui consiste à promouvoir une bonne gestion des affaires publiques au moyen de réformes institutionnelles visant à rendre les gouvernements plus attentifs aux besoins des pauvres et responsables vis-à-vis d'eux. L'absence de pouvoir des pauvres à l'intérieur de l'État ainsi qu'à l'intérieur du marché est donc, en grande partie, attribuée à la nature des institutions.

Dans un monde où la répartition du pouvoir politique est inégale et souvent calquée sur celle du pouvoir économique, le mode fonctionnement des institutions publiques peut être particulièrement désavantageux pour les pauvres. Aussi est-il fréquent, par exemple, que ces derniers ne profitent pas des investissements publics dans l'éducation et la santé.[...] Les normes et valeurs sociales et les mœurs -qui font qu'au sein de la famille, de la communauté ou sur le marché, les femme, certains groupes ethniques ou raciaux ou les personnes socialement défavorisées sont exclues- influent puissamment sur le résultat des activités de lutte contre la pauvreté. C'est pourquoi les mesures visant à démarginaliser les pauvres, en rendant les institutions publiques et sociales plus attentives à leurs besoins, sont aussi un élément essentiel de la lutte contre la pauvreté⁸¹.

Bien qu'il n'existe pas, selon elle, de modèle unique menant au succès d'une démarche de renforcement des pouvoirs, la Banque mondiale souligne tout de même la nécessité de procéder à une réforme de l'État fondée sur quatre éléments clés⁸² :

- *Access to information. Information is power. [...]. Informed citizens are better equipped to take advantage of opportunity, access services, exercise their rights, and hold state and nonstate actors accountable⁸³.*
- *Inclusion/participation. [...]. Inclusion of poor people and other excluded groups in decisionmaking is critical to ensure that limited public resources build on local knowledge and priorities, and brings about commitment to change. However, in order to sustain inclusion and informed participation, it is usually necessary to change rules and processes to create space for people to debate issues, participate in*

⁸¹ Banque mondiale. 2000. *Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001: Combattre la pauvreté Abrégé*, Washington D.C.: Banque mondiale, p.1-3.

⁸² Banque mondiale. 2002. *Empowerment and Poverty reduction: a Sourcebook*, Washington D.C.: Banque mondiale, p.xix.

⁸³ Ibid., p.xix.

*local and national priority setting, budget formation, and access basic and financial services*⁸⁴.

- *Accountability.* Des mécanismes doivent être mis en place afin que l'État et ses fonctionnaires soient redevables devant les citoyens de la performance de leurs actions⁸⁵.
- *Local organizational capacity.* This refers to the ability of people to work together, organize themselves and mobilize resources to solve problems of common interests. Organized groups and communities are more likely to have their voices heard and their demands met⁸⁶.

Pour la Banque, l'«empowerment» passe donc par une gouvernance favorable aux pauvres impliquant la mise en place de processus politiques démocratiques. Ainsi, à travers ce concept, la dimension politique de la pauvreté est clairement affirmée. Cette dernière se traduit notamment à travers la prise en compte de l'importance des coalitions en faveur des pauvres ainsi que des inégalités à l'origine des mécanismes perpétuant la pauvreté.

En effet, l'«empowerment» des pauvres impliquerait de contrer les résistances politiques par la création d'alliances leur étant favorables. Afin de mener à bien cette démarche, la Banque suggère à l'État de supprimer les obstacles juridiques et autres qui entravent la constitution d'associations de pauvres. Les recherches démontreraient que, de manière générale, les pauvres seraient peu impliqués au niveau politique et auraient de la difficulté à former des associations.

L'État devrait dans un premier temps, instaurer des mesures et offrir un appui technique à l'émergence d'associations viables, efficaces qui puissent acquérir un véritable poids politique. La Banque précise également la nécessité que ces coalitions pro-pauvres soient représentatives et responsables afin de constituer un moyen de renforcer le pouvoir des populations défavorisées.

⁸⁴ Ibid., p. xx.

⁸⁵ Ibid., p. xx.

⁸⁶ Ibid., p. xx.

Dans un deuxième temps, la prise en compte des inégalités comme obstacle majeur à la réduction de la pauvreté n'aura jamais été aussi importante.

Les structures sociales qui contribuent à l'exclusion et l'inéquité [...] sont des obstacles majeurs à la promotion sociale des pauvres. Le gouvernement doit encourager l'évolution de la société en promouvant le débat sur les pratiques exclusionnistes ou sur certains sujets tabous, et en facilitant l'engagement et la participation de groupes représentant les exclus de la société⁸⁷.

En ce sens, la participation est évoquée, de manière beaucoup plus politique, comme un moyen de s'attaquer aux facteurs d'exclusion et à des structures sociales perpétuant la pauvreté. L'«empowerment» exigerait de s'attaquer aux barrières sociales et de mettre fin aux inégalités.

Pour la Banque mondiale, il serait de la responsabilité de l'État de promouvoir les débats ainsi que la participation politique des exclus de la société. La Banque revient également sur l'importance du capital associatif des pauvres comme moyen de s'attaquer à l'exclusion dont ils sont l'objet. L'État devrait non seulement soutenir les réseaux de pauvres mais également œuvrer au renforcement de leurs potentialités. Des organisations de pauvres plus fortes seraient en mesure d'exiger davantage de services publics et faire en sorte que les décisions politiques répondent à leurs besoins.

Absent des précédentes stratégies, le concept d'«empowerment» émerge dans une perspective d'amélioration de l'efficacité des programmes de lutte contre la pauvreté. En consacrant la volonté de donner du pouvoir aux pauvres, ces derniers deviennent alors des acteurs majeurs dans cette lutte contre la pauvreté. Ainsi, l'importance du concept de participation augmente considérablement puisque l'«empowerment» des pauvres passe par leur participation à la vie publique, aux niveaux local, national et international. Alors que dans le passé, la réduction de la pauvreté passait prioritairement par l'ouverture au marché et par la mise en place de mesures d'ajustement macro-économique, l'«empowerment» est maintenant reconnu comme un pilier des stratégies mise de l'avant par la Banque mondiale.

⁸⁷ Banque mondiale. 2000. *Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001: Combattre la pauvreté Abrégé*, Washington D.C.: Banque mondiale, p.11.

La participation n'est plus vue simplement comme un moyen de connaître les besoins des pauvres. Elle implique désormais une importante dimension politique puisqu'on cherche à renforcer le pouvoir des pauvres ainsi qu'à réduire les inégalités à la base des mécanismes d'exclusion dont ils sont victimes. Elle est également vue comme un moyen de favoriser la prise en charge des stratégies de développement par les pays concernés. Ce rapport consacre donc une évolution importante du discours de la Banque mondiale sur la pauvreté et la participation.

2.3.4 L'opérationnalisation du discours de la Banque mondiale sur la participation

2.3.4.1 Au niveau national : les Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté

Dans un contexte de consensus à l'égard de la lutte contre la pauvreté et de l'importance que les populations y prennent part, les pays qui souhaitent obtenir du financement ou encore bénéficier de l'initiative d'allègement de la dette pour les **Pays Pauvres Très Endettés** doivent, depuis 1999, élaborer de manière participative une stratégie de réduction de la pauvreté. Ces stratégies de réduction de la pauvreté s'inscrivent dans le nouveau modèle de développement intégré né d'une réforme de l'aide au développement effectuée à l'initiative des institutions financières internationales en 1996.⁸⁸

Face à l'échec des réformes mises de l'avant dans le cadre des programmes d'ajustement structurel, la Banque mondiale réagirait en accordant davantage d'importance aux aspects institutionnels et culturels du développement.⁸⁹ Tel que mentionné précédemment, le discours actuel de la Banque mondiale consacre la participation et l'appropriation non seulement comme objectif à part entière mais également comme moyen de favoriser l'«*empowerment*» ainsi que l'efficacité des stratégies de développement. L'importance accordée à la participation des populations à l'élaboration de stratégies de lutte contre la pauvreté représente un important changement d'approche de la part des bailleurs de fonds.

⁸⁸ Pascale Hatcher, op. cit., p. 5.

⁸⁹ Saldomando, Angel. 2005. «L'impossible gouvernance pro-pauvres au Nicaragua», in Campbell, B., *Qu'allons-nous faire des pauvres? Réformes institutionnelles et espaces politiques ou, les pièges de la gouvernance pour les pauvres*, Paris, L'Harmattan, p.47.

Dans le cadre de l'élaboration des DSRP, la Banque mondiale définit la participation comme ceci :

*Le terme « participation » désigne le processus par lequel les parties prenantes influencent les initiatives de développement, les décisions et les ressources qui les affectent et en partagent le contrôle. [...] La participation n'est pas un processus uniforme, mais plutôt, un continuum de méthodes qui vont de la diffusion d'informations, la collaboration, la coordination, la consultation et la représentation politique jusqu'à la recherche de type participatif.*⁹⁰

Les parties prenantes à ce processus participatif sont les groupes vulnérables, les institutions d'État, les organisations de la société civile, le secteur privé ainsi que les bailleurs de fonds⁹¹. Bien qu'elle affirme que la diversité des contextes de chaque pays rend impossible un modèle de participation pour l'élaboration des DSRP, la Banque mondiale met de l'avant un ensemble d'objectifs et de principes directeurs à appliquer afin de procéder à l'organisation et à la mise en œuvre des processus participatifs⁹². Les principaux objectifs que poursuit la mise en place de ces processus sont⁹³ :

- la prise en compte des intérêts des diverses parties prenantes et en particulier les besoins et priorités des plus pauvres⁹⁴.
- l'appropriation des politiques par le pays concerné par la négociation d'un consensus national entre le gouvernement et la société⁹⁵.
- « la transparence et la responsabilisation de la prise de décision, des mesures et des dépenses publiques » afin de rendre « plus durables les efforts de réduction de la

⁹⁰ Edgerton, J., K. McClean, C. Robb, P. Shah and S. Tikare. 2001. «Participatory Processes in the Poverty Reduction Strategy», in *Poverty Reduction Strategy Sourcebook*. Washington D.C.: The World Bank, p.2.

En ligne: http://povlibrary.worldbank.org/files/13843_part1030.pdf Consulté le 6 mai 2007.

⁹¹ Ibid, p.6.

⁹² Ibid, p.5.

⁹³ Ibid, p.4.

⁹⁴ Ibid, p.4.

⁹⁵ Ibid, p.4.

pauvreté »⁹⁶.

Elle propose une typologie de la participation présentant quatre dimensions distinctes⁹⁷ :

- *communication de l'information : flux d'information dans un sens, vers le public [...].*
- *consultation: flux d'information dans les deux sens [...].*
- *collaboration: partage du contrôle sur la prise de décision [...].*
- *prise en main de leur destin par les citoyens: transfert à toutes les parties prenantes du contrôle de la prise de décision et des ressources.*

Toutefois, la Banque mondiale ne souhaite pas porter de jugement sur le type de participation présente dans un pays lors de l'élaboration de ces DSRP. Elle reconnaît plutôt la diversité des contextes et les capacités de chaque pays.

*La conjoncture et les structures de chaque pays, politiques, sociales et de gouvernance, détermineront les méthodes particulières à utiliser à chaque niveau et à chaque étape, depuis le bilan initial jusqu'à l'évaluation de la réussite.*⁹⁸

À la lumière de l'expérience de plusieurs pays, de nombreuses critiques ont émergé quant aux limites de ces processus participatifs. Parmi elles, on retrouve le manque d'informations, la participation d'une minorité seulement d'organisations de la société civile, l'absence de participation en ce qui concerne l'élaboration des politiques économiques, etc. D'une manière générale, on constate que la participation de la société civile à l'élaboration des DSRP demeure très utilitariste et instrumentale. Sans remettre en question le modèle économique dominant, ces stratégies participatives seraient plutôt une façon de déresponsabiliser la Banque mondiale quant aux résultats atteints des politiques et programme de réduction de la pauvreté. Bien que nous aurions pu analyser la participation à travers une analyse de ces processus ayant mené à l'élaboration des DSRP, nous avons décidé de circonscrire notre analyse au champ du développement local.

⁹⁶ Ibid, p.4.

⁹⁷ Ibid, p.3.

⁹⁸ Ibid., p.1.

2.3.4.2 Le modèle de la «community-driven development»⁹⁹

Dans une perspective d'«empowerment», de gouvernance participative et d'autopromotion, la Banque mondiale met de l'avant une approche de développement local nommée «Community-Driven Development». Cette approche fut élaborée par la Banque suite à l'étude «Voices of the poor» réalisée dans plus de 60 pays auprès de 60 000 pauvres, où ces derniers ont exprimé la volonté de prendre en charge le processus de développement de leur communauté¹⁰⁰. Les populations interrogées auraient exprimées trois principaux besoins : des organisations qui leur appartiennent afin de négocier avec le gouvernement et les ONG, du support afin d'acquérir les capacités de décider eux-mêmes de leur futur et la prise en charge de la gestion des fonds au niveau local¹⁰¹. Considéré par la Banque mondiale comme un programme améliorant l'efficacité de la lutte contre la pauvreté à l'échelle locale, elle définit cette approche de la manière suivante :

*CDD gives control of decisions and resources to community groups. These groups often work in partnership with demand-responsible support organizations and service providers, including elected local governments, the private sector, NGOs, and central government agencies. CDD is a way to provide social and infrastructure services, organize economic activity and resource management, empower poor people, improve governance and enhance security of the poorest*¹⁰².

La CDD est donc une approche de lutte contre la pauvreté visant à renforcer les capacités d'une communauté à prendre en charge des actions collectives de développement. Pour ce faire, ce type de programme est fondé sur les activités suivantes¹⁰³ :

- *strengthening and financing accountable and inclusive community groups and CBOs;*
- *facilitating community access to information through a variety of media, and increasingly through information technology; and*

⁹⁹ Cette section s'inspire du document suivant: Dongier P., Van Domelen J. et autres. 2001. «Community-Driven Development», in *Poverty Reduction Strategy Sourcebook*, Washington D.C.: Banque mondiale. En ligne: http://povlibrary.worldbank.org/files/5805_chap9.pdf Consulté le 6 mai 2007.

¹⁰⁰ Narayan, D. 2000, op. cit., s.p. cité par Dongier P., Van Domelen J. et autres. 2001, op.cit., p. 304.

¹⁰¹ Ibid., p. 304.

¹⁰² Dongier P., Van Domelen J. et autres. 2001, op. cit., p.303.

¹⁰³ Ibid., p. 304.

- *forging functional links between CBOs and formal institutions and creating an enabling environment through appropriate policy and institutional reform, often including decentralization reform, promotion of a conducive legal and regulatory framework, [...].*

Puisqu'elle concerne l'échelle locale, cette approche aurait le potentiel d'inclure les pauvres et les groupes vulnérables à la prise de décision. Elle leur donnerait en effet l'opportunité d'exprimer leur voix au sein de leur communauté ainsi qu'au sein des institutions. Voici les principaux bénéfices que la Banque mondiale associe à cette démarche:

- *Experience has shown that policies aimed at promoting national economic competitiveness and state-run public investment programs are essential but insufficient for poverty reduction. [...]. CDD offers this opportunity to fill this critical gap by achieving immediate and lasting results at grassroots level¹⁰⁴.*
- *CDD can make services responsive to demand expressed by poor men and women and as a result can enhance sustainability. [...]¹⁰⁵.*
- *Studies and practical experience suggest that CDD can improve the effectiveness and efficiency of services in many sectors and contexts. [...]¹⁰⁶.*
- *Because CDD devolves responsibilities and resources to the local level, activities can occur simultaneously in a large number of communities without being constrained by a central bureaucracy. [...]¹⁰⁷.*
- *Representative CBOs can provide voice and empowerment to groups that are excluded from the development process. [...]¹⁰⁸.*
- *CDD empowers poor people. The objective of development is not merely to increase incomes or to improve poverty indicators, but also to expand people's real freedoms. [...] Targeted community-driven approaches devolve control and decisionmaking to poor women and men, which empowers them immediately and directly. [...]¹⁰⁹*

¹⁰⁴ Ibid., p. 304.

¹⁰⁵ Ibid., p. 305.

¹⁰⁶ Ibid., p. 306.

¹⁰⁷ Ibid., p. 307.

¹⁰⁸ Ibid., p. 307.

¹⁰⁹ Ibid., p. 307-308.

À travers ce programme, la Banque mondiale met donc de l'avant une approche de développement local fondée sur l'autopromotion, la participation et l'«empowerment» des communautés. À la lumière de ce discours de la Banque mondiale sur la manière d'envisager la participation au développement, nous nous intéresserons pour la suite de ce mémoire à sa mise en pratique dans le champ du développement local au Niger.

Conclusion

Au cours de ce premier chapitre, nous avons défini les concepts de participation et d'«empowerment». Nous avons ensuite présenté l'évolution du concept de participation à travers celle des approches de développement rural ainsi qu'à travers le discours de la Banque mondiale sur la lutte contre la pauvreté. Nous avons montré qu'en réaction à l'échec des projets mis en œuvre dans le cadre des théories de la modernisation est né un courant de pensée populiste fondé sur l'autopromotion et la participation des populations à leur propre développement. Nous avons vu que c'est autour des postulats de cette approche populiste que s'est construit le discours dominant sur les vertus de la participation des populations à leur propre développement.

Afin de dégager le contexte dans lequel s'insère l'idée de participation ainsi que le discours dominant autour des vertus de ce concept, la section trois de ce deuxième chapitre fut consacrée au discours de la Banque mondiale. À travers l'analyse de ses Rapports sur le développement de 1980 à 2001, nous avons vu l'importance accrue accordée à la réduction de la pauvreté ainsi que l'évolution marquante du concept de participation au développement. Anciennement vue comme un instrument permettant de faciliter des changements venus de l'extérieur, la participation est maintenant considérée à la fois comme une fin et un moyen de s'attaquer aux mécanismes d'exclusion et de renforcer la capacité des pauvres de s'exprimer, d'agir et d'être représentés. Elle devient une condition pour que les pauvres agissent en tant qu'acteur majeur du combat contre la pauvreté. La participation à l'élaboration des DSRP ainsi que l'approche du «Community-Driven Development» rendent compte également de l'importance qu'accorde la Banque mondiale aux objectifs d'appropriation et de prise en charge par les populations de leur propre développement.

En tant que moyen de favoriser l'«empowerment» et la prise en charge du développement par les populations concernées, la participation implique un changement social par rapport aux mécanismes d'exclusion et d'inégalité au sein des communautés¹¹⁰. Ayant connue une évolution significative au sein des discours, la participation à la lutte contre la pauvreté possède maintenant une dimension politique importante et implique des changements dans les relations de pouvoir. Maintenant que nous avons exposé le contexte ainsi que la manière dont la participation est envisagée au sein du discours dominant, la deuxième partie de ce mémoire se concentrera sur les pratiques au Niger.

¹¹⁰ Lavigne-Delville P. et Mathieu M. 2003, op. cit., p. 13.

DEUXIÈME PARTIE

MODÈLE, ENJEUX ET LIMITES DE LA PARTICIPATION AU DÉVELOPPEMENT: LE CAS DU NIGER

Au cours de la partie précédente, nous avons abordé l'évolution du concept de participation ainsi que les liens qu'elle entretient avec ceux d'«empowerment» et de pauvreté dans le discours de la Banque mondiale. À travers l'analyse des pratiques des projets de développement local au Niger, cette seconde partie nous permettra de voir la manière dont se concrétisent les discours sur la participation dans les pratiques de terrain afin d'en dégager les enjeux et les limites. Nous démontrerons la présence d'écarts significatifs entre les ambitions attribuées à la participation au sein des discours et la réalité des approches telles que mises en œuvre dans le cadre des projets de développement local au Niger.

Le premier chapitre trace un bref portrait du contexte sociopolitique et économique du Niger. Au cours du deuxième chapitre, nous analyserons le degré d'implication ainsi que la manière dont la participation est perçue et mise en pratique au Niger. Le troisième chapitre aura quant à lui pour objectif d'identifier les principaux enjeux que suscite l'introduction d'un projet de développement dit «participatif» dans l'arène politique locale. C'est au sein de ce chapitre que nous dressons les limites des approches participatives telles que conçues au sein des discours de la Banque mondiale et des acteurs du développement à Niamey.

CHAPITRE I

CONTEXTE SOCIOPOLITIQUE ET ÉCONOMIQUE DU NIGER

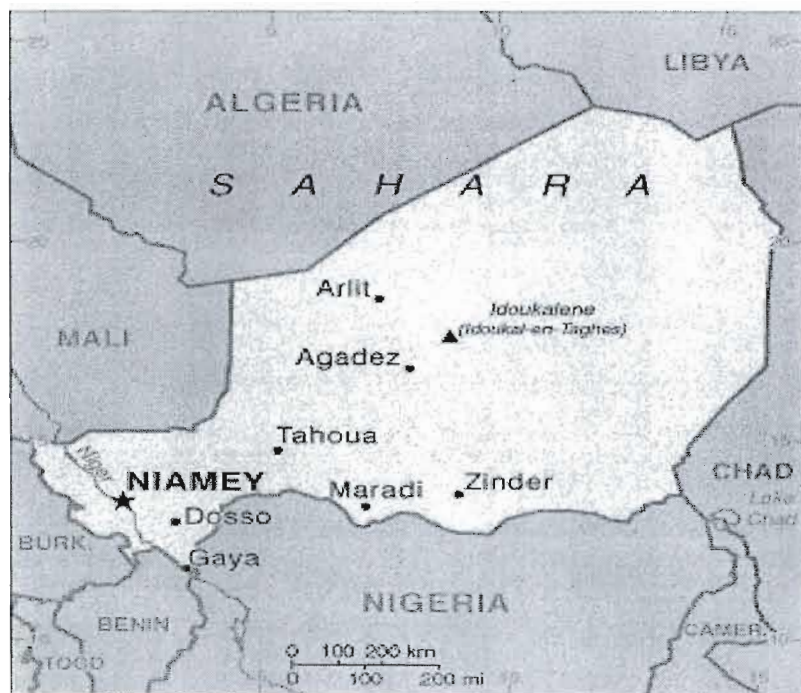


Figure 1.1 Carte géographique du Niger¹¹¹

¹¹¹ Cette carte est tirée du site internet suivant: «http://maps.mygeo.info/cartes_af_ne.html». Consulté le 2 mars 2007.

Le Niger est un pays désertique qui compte 13.9 millions d'habitants¹¹². De 1980 à 2004, la population nigérienne a plus que doublé et si cette tendance se maintient, les Nigériens seront 22,5 millions en 2025.¹¹³ Les nigériens sont majoritairement de religion musulmane et la langue officielle du pays est le français. Ce pays se caractérise par l'une des plus faibles densités de population au monde avec 5,7 habitants au kilomètre carré et 80% de la population occupe 25% du territoire¹¹⁴. Figurant à l'avant dernier rang sur 174 pays, classés selon l'indice de développement humain du PNUD, 60% de sa population vit en dessous du seuil de pauvreté et 70% des adultes sont analphabètes¹¹⁵. Les principaux groupes ethniques composant le pays sont : Arabe, Gourmantché, Haoussa, Kanuri, Peulh, Toubou, Touareg et Zarma/Songhay¹¹⁶.

Depuis l'indépendance, le Niger a connu une histoire politique instable. En fait, depuis son accession à l'indépendance, en août 1960, le Niger a subi trois coups d'État et connu cinq Républiques. Depuis le début du processus démocratique en 1993, le pays a cumulé sept textes constitutionnels, trois élections présidentielles, quatre élections législatives, mais aussi deux coups d'État et trois régimes de transition. Suite au dernier coup d'État du 9 avril 1999, ayant mis fin au régime de la quatrième République, des élections ont été organisées afin de rendre le pouvoir aux civils. Jugées libres et transparentes par les observateurs internationaux, ces élections de novembre 1999 ont été remportées par Mamadou Tandja du Mouvement National pour la Société de Développement (MNSD). Depuis janvier 2000, le pays connaît donc une relative stabilité. En décembre 2004, M. Tandja a été réélu président du Niger pour un deuxième mandat, avec 65.5% des voix¹¹⁷. Les Haoussa, groupe ethnique majoritaire, dominent présentement la scène politique du pays. Les Touaregs, dont le mode de vie nomade a été bouleversé suite aux sécheresses de 1973 et 1983, seraient très peu représentés au sein des principaux partis politiques du pays. Après cinq ans de conflits sanglants, un

¹¹² Boilley, Pierre. «Niger». In *l'État du Monde*, ed. 2006., p.109.

¹¹³ Mahamadou, Danda. 2004. *Politique de décentralisation, développement régional et identités locales au Niger, le cas du Damagaram*. Thèse de doctorat de Science Politique, Bordeaux, Université de Montesquieu, p.5.

¹¹⁴ Ibid., p.20.

¹¹⁵ *Atlas Encyclopédique mondial 2004*, Édition 2004. Sous « Zucco (Sylvie)», Cambridge: Centre de références internationales sur les questions d'actualités, p.440.

¹¹⁶ Ibid, p.440.

¹¹⁷ Boilley, Pierre, op. cit., p.106.

accord de paix s'est conclu entre le gouvernement nigérien et les mouvements armés touaregs le 15 avril 1995.

Sur le plan économique, ce pays enclavé, situé en zone sahélienne, subi chaque année des crises qui ne cesse de faire des victimes. Suite à la chute des cours de l'uranium et aux programmes d'ajustement structurel, le phénomène de pauvreté a pris de l'ampleur. L'économie du pays est en premier lieu assurée par le secteur informel représentant 38% du PIB, suivi de l'agriculture avec 36%¹¹⁸. Par ailleurs, le pays doit composer avec un problème d'insécurité alimentaire récurrent qui en 2005 a menacé de famine des milliers de nigériens¹¹⁹. Dès avril 2005, Médecins Sans Frontières lançait l'alerte d'une importante crise nutritionnelle. Malheureusement, ce n'est que lors de la médiatisation de la crise, en juillet 2005, que le gouvernement nigérien et les bailleurs de fonds ont commencé à réagir en procédant à des distributions gratuites de nourriture.

L'évolution des stratégies de développement mises de l'avant par les institutions internationales a mené les autorités nigériennes à adopter, en 2002, à l'issue d'un processus dit «participatif», une Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP). Principal document de référence de toutes les politiques et actions de développement du pays, la SRP s'articule autour des quatre axes stratégiques suivants :

- Une croissance économique durable et soutenue.
- Un développement des secteurs productifs.
- Un accès des pauvres aux services sociaux de base.
- Un renforcement des capacités humaines et institutionnelles, la promotion d'une bonne gouvernance et la décentralisation.

Censée permettre de réduire le nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté à moins de 50% d'ici 2015, ce document aura également permis au Niger de bénéficier d'une annulation de sa dette dans le cadre de l'initiative pour les Pays Pauvres Très Endettés.

¹¹⁸ Mahamadou, Danda, op. cit., p.25.

¹¹⁹ Boilley, Pierre, op. cit., p.108.

Certaines politiques, dites de «bonne gouvernance», de cette stratégie impliquent d'importants bouleversements dans le paysage politique en milieu rural. En effet, sous la pression des bailleurs de fonds, la stratégie de développement adoptée par le Niger prévoit la mise en œuvre d'une gouvernance locale fondée sur la décentralisation des pouvoirs. Ainsi, 265 collectivités communales furent créées sur la base des cantons existants, entités territoriales traditionnelles, et des élections municipales ont permis d'élire, en 2004, 3 747 conseillers municipaux et maires¹²⁰.

Ce processus de décentralisation bouleverse les espaces politiques villageois et cantonaux. Héritage de l'époque coloniale, la chefferie traditionnelle est, jusqu'à aujourd'hui, le seul lieu d'exercice du pouvoir au sein des campagnes nigériennes¹²¹. Cette institution, qui revêt une légitimité traditionnelle, est constituée de chefs de village et de chefs de canton originaires de familles aristocratiques¹²². Ainsi, les chefs de village sont élus à vie et sont subordonnés aux chefs de canton qui constituent un important centre de pouvoir dans l'espace politique non seulement local mais aussi national¹²³. Dans ce contexte, le partage des rôles et responsabilités entre les élus de cette chefferie et ceux des conseils municipaux, nés de la décentralisation, représente un enjeu important qui pourrait mener à une reconfiguration des pouvoirs locaux¹²⁴.

D'un point de vue socioculturel, le Niger est un pays qui se caractérise par des situations différentes d'une région et d'un village à l'autre¹²⁵. «Certaines sociétés locales sont culturellement et socialement relativement homogènes»¹²⁶ tandis que d'autres sont «structurées par des oppositions communautaires ou statutaires importantes»¹²⁷. Deux grands clivages statutaires caractérisent les «arènes politiques locales»: «ceux concernant les

¹²⁰ Boilley, Pierre, op. cit., p.108.

¹²¹ Jean-Pierre Olivier De Sardan, « L'espace public introuvable. Chefs et projets dans les villages nigériens. », *Revue Tiers Monde*, no 157, janvier-mars 1999, p.140.

¹²² Ibid., p.142.

¹²³ Ibid., p.142.

¹²⁴ Jean Pierre Olivier de Sardan. 2004. *Des pouvoirs locaux dans l'attente de la décentralisation*, Études et Travaux no 27, LASDEL, Niamey.

¹²⁵ Ibid., p.5.

¹²⁶ Ibid., p.5.

¹²⁷ Ibid., p.6.

préséances dans l'occupation des lieux, et ceux concernant les castes et ordres sociaux »¹²⁸. On remarque en effet que cette différence entre «premiers venus» et «derniers arrivés» représente un élément déterminant des relations de pouvoir présentes à l'échelle locale¹²⁹. Dépendamment du contexte politique et économique, il arrive que ce clivage dérive vers «des formes de xénophobie plus ou moins marquée»¹³⁰. L'opposition entre castes ou classes sociales représente le deuxième clivage présent dans les villages nigériens¹³¹. «Des aristocraties, souvent de tradition guerrière, méprisent des groupes de dépendants ou d'anciens esclaves, autrefois voués aux tâches de production agricole ou d'artisanat»¹³². Ainsi, ces clivages sont à la base de la marginalisation de nombreuses personnes au niveau de l'accès aux ressources ou encore à la prise de décision. Certains groupes de populations, notamment les femmes et les jeunes, sont très souvent davantage victimes de cette exclusion.

Ce bref portrait du contexte politique, économique et socioculturel du Niger permettra de situer les résultats de nos recherches au Niger. Ainsi, le chapitre qui suit est consacré à la présentation de nos analyses en ce qui concerne la manière dont est mise en pratique la participation au développement local dans ce pays.

¹²⁸ Ibid., p.7.

¹²⁹ Ibid., p.8.

¹³⁰ Ibid., p.8.

¹³¹ Ibid., p.8.

¹³² Ibid., p.8.

CHAPITRE II

LE MODÈLE DE PARTICIPATION MIS EN PRATIQUE DANS LE CADRE DES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT LOCAL AU NIGER

Après avoir dressé le portrait de la participation tel que conçue au sein des discours dominants sur le développement et plus spécifiquement celui de la Banque mondiale, le chapitre qui suit nous permettra de dégager la manière dont ce concept s'opérationnalise dans le champ du développement local au Niger. L'objectif sera, dans un premier temps, de dresser quelques constats en ce qui concerne la manière dont les différents acteurs du développement interrogés perçoivent la participation. Dans un deuxième temps, nous nous intéresserons aux pratiques, c'est-à-dire à la manière dont la participation est mise en oeuvre à chaque étape d'une démarche de développement local.

Bien qu'elle se caractérise par une multitude d'interprétations et de pratiques, nous verrons que la participation est mise en oeuvre, au Niger, de la même façon pour la majorité des projets de développement local de ce pays. Lors de nos recherches, nous nous sommes interrogée sur la présence ou non de tendances générales dans la manière d'envisager la participation ainsi que dans sa mise en pratique. À travers le discours des différents acteurs interrogés et l'analyse de plusieurs projets de développement local, nous avons effectivement constaté l'existence d'importantes similitudes quant aux objectifs attribués à la participation mais également quant à la manière de la mettre en pratique dans le cadre des projets. Puisque nos recherches de terrain ont largement porté sur la participation dans le cadre des «projets de développement», c'est donc sur cette structure d'intervention, sûrement la plus répandue et la plus visible, que se concentre notre analyse.

2.1 Les objectifs de la participation tels que perçus par les acteurs du développement au Niger

Nos recherches menées à Niamey auprès de différents acteurs du développement nous permettent de dégager certaines tendances en ce qui concerne les objectifs attribués aux approches participatives de développement local. À l'unanimité, les acteurs interrogés, quelle que soit la catégorie dans laquelle ils se situent, perçoivent la participation comme un moyen d'assurer la pérennisation des actions entreprises ainsi qu'une prise en charge du développement par les populations concernées.

Pour Karkara, ONG nationale assurant la maîtrise d'ouvrage de nombreux projets de développement local au Niger, «l'approche participative consiste à accompagner les initiatives à la base dans une perspective de responsabilisation» :

Les objectifs de la participation sont donc de rendre compte des problèmes spécifiques des gens et de les responsabiliser afin de faire d'eux les véritables acteurs de leur développement. Afin que les populations prennent conscience que le développement c'est d'abord leur affaire, leur participation doit être effective à toutes les étapes du processus. (Entretien, le 2 juin 2005)

En effet, comme le dit le directeur du Fonds d'Appui à la Lutte contre la Pauvreté de l'ACDI au Niger :

Les approches participatives doivent avoir pour ultime objectif la maîtrise d'ouvrage du développement par les communautés concernées. C'est-à-dire que les communautés soient décisionnelles dans l'exécution des actions qui les concernent et dans leur contrôle afin d'en assurer la pérennité. (Entretien, le 28 juin 2005)

À ce premier objectif, faisant l'unanimité du point de vue des acteurs ainsi que dans l'ensemble des rapports de projets analysés, s'ajoute parfois le renforcement des pouvoirs des groupes les plus pauvres. Par exemple, pour le directeur de projets du PNUD au Niger, l'«empowerment» représente une prise de conscience démocratique à la base nécessaire à l'atténuation de la pauvreté et à la durabilité des interventions. Selon lui, le développement durable passe nécessairement par des approches participatives fondées sur des principes de

démocratie locale et d'égalité entre groupes sociaux. Cette dimension est également mentionnée par le directeur de Démocratie 2000, une ONG nationale :

Il ne s'agit pas d'amener un modèle clé en mains mais plutôt d'accompagner les populations dans leur création de richesses ainsi que dans sa distribution afin de s'assurer qu'elle soit équitable pour tous, notamment entre les hommes et les femmes. (Entretien, le 27 mai 2005)

Toutefois, il est important de spécifier que seule une minorité d'acteurs ont mentionné l'«empowerment» comme un objectif poursuivi par la participation. Bien que l'ensemble des projets de développement au Niger s'inscrive dans la **Stratégie nationale de Réduction de la Pauvreté**, très peu d'entre eux intègrent à titre d'objectif le renforcement des pouvoirs des pauvres.

Ces tendances relatives aux objectifs attribués aux approches participatives se trouvent confirmées par l'analyse du **Projet de Développement Local de Torodi (PDLT)**. Mais débutons d'abord par un bref aperçu de ce projet que nous avons eu l'occasion d'analyser de manière approfondie. Financé par l'Agence française de développement, ce projet a débuté ses activités en 1994 dans le canton de Torodi qui englobe 95 villages. La première phase du projet qui s'est terminée en 2000, était orientée sur la gestion du terroir de manière à restaurer les ressources naturelles particulièrement précaires dans cette région. Après deux ans d'arrêt, le projet a repris ses activités en 2002 pour une deuxième phase qui oriente davantage ses actions dans une perspective de lutte contre la pauvreté. Le bailleur de fonds a également décidé d'élargir la zone d'intervention à six autres cantons du département de Tillabéri. Il y a donc présentement 359 villages concernés par le PDLT.

La finalité de la première phase de ce projet était de «restaurer les capacités des communautés rurales à mettre durablement en valeur les ressources naturelles du canton de Torodi en vue de limiter la dégradation de l'environnement»¹³³. L'atteinte de cet objectif global impliquant l'autopromotion des communautés passe par quatre objectifs spécifiques. On remarque que deux d'entre eux concernent plus particulièrement la participation au

¹³³ Galandrin Jean-Claude. 2004. *Évaluation rétrospective Projet de Développement Local de Torodi Phase I*, Groupe Agence Française de Développement, Niamey, p.2.

développement. Le premier porte sur la «structuration du monde rural afin d'associer le plus possible les bénéficiaires au choix, à la réalisation, à la gestion et au contrôle des activités les concernant»¹³⁴. Le deuxième porte sur le «développement des capacités des populations à gérer plus durablement le patrimoine naturel productif, ainsi que les infrastructures rurales»¹³⁵.

Ces deux derniers objectifs ont été regroupés lors de la seconde phase du projet en un seul objectif spécifique, celui d'une «promotion rurale visant à renforcer les capacités d'intervention des populations à travers leurs différentes instances représentatives et de gestion»¹³⁶. Selon le document de projet, cet objectif ne peut être atteint que par une stratégie d'intervention fondée sur la demande des ruraux suivant l'approche participative. L'objectif global du projet s'est quant à lui légèrement transformé en celui qui suit: «contribuer à la lutte contre la pauvreté par la promotion du développement socioéconomique durable dans les communes»¹³⁷. L'analyse de ce projet nous permet donc de constater que la participation est perçue comme un moyen d'assurer l'émergence d'une dynamique locale d'auto-développement.

Du point de vue des acteurs interrogés, cette prise en charge du développement par les populations passe obligatoirement par l'appropriation locale. Comme l'explique le directeur du PDLT, «dès le début, ils doivent voir que le projet n'est là qu'en appui à leurs propres initiatives» (Entretien, le 13 juin 2005). La participation effective des villageois à toutes les étapes représente, pour lui, l'unique moyen d'amener l'appropriation requise pour assurer la durabilité des actions réalisées. Malgré le fait que la deuxième phase du projet ait pour principal objectif de réduire la pauvreté, l'objectif d'«empowerment» est quant à lui absent des documents de projet ainsi que du discours des intervenants.

¹³⁴ Ibid., p.2.

¹³⁵ Ibid., p.2.

¹³⁶ Société française de réalisation, d'études et de conseil. 2000. *Évaluation finale du projet de développement local du canton de Torodi et étude de faisabilité d'un projet de développement local dans le département de Tillabéri*, Groupe Agence Française de Développement, Niamey, p.2.

¹³⁷ Ibid., p.3.

Nos recherches de terrain nous ont permis de constater que le renforcement des capacités des collectivités à devenir les acteurs de leur propre développement est au cœur du modèle de participation mise en œuvre dans le cadre actuel de la coopération au Niger. En effet, l'approche participative est considérée comme étant l'unique stratégie d'intervention en mesure d'assurer l'appropriation locale et de favoriser l'émergence d'une dynamique d'auto-développement.

Malgré l'importance grandissante accordée au renforcement des pouvoirs des groupes marginalisés au sein des discours sur la lutte contre la pauvreté, cette dimension demeure absente des objectifs attribués à la participation au développement. Le PDLT, tout comme les autres projets analysés, cible l'ensemble de la population comme bénéficiaire des interventions et non pas spécifiquement les groupes les plus marginalisés. On constate donc que les projets n'abordent pas la participation au développement dans sa dimension politique, c'est-à-dire comme un processus de changement sociopolitique visant à combattre les inégalités et mécanismes d'exclusion existants au sein d'une communauté. La participation demeure essentiellement utilitariste, c'est-à-dire comme un moyen d'assurer l'appropriation et l'adhésion des populations à la démarche.

2.2 Les diagnostics participatifs dans le cadre des projets de développement local

Tel que mentionné précédemment, la participation est au cœur des pratiques de conception et de mise en œuvre des projets de développement. Ainsi, la participation des «bénéficiaires» à l'élaboration d'un projet passe par la réalisation de diagnostics ayant pour objectif l'identification de leurs besoins. Ces diagnostics sont le plus souvent réalisés selon les Méthodes Accélérées de Recherches Participatives devenues bien souvent une exigence des principaux bailleurs de fonds.¹³⁸ Ainsi, les MARP sont très populaires et largement utilisées par la majorité des intervenants du développement. Ce type de diagnostic constitue une étape incontournable des actions de développement local à un point tel, qu'une confusion existe entre MARP et approches participatives du point de vue de plusieurs acteurs interrogés.

¹³⁸ Lavigne-Delville P. 2005, op. cit., p.3.

Ayant pour objectif d'évaluer de manière rapide les «vrais besoins» des populations et de fournir une « image fine et pertinente de la réalité »¹³⁹, ces méthodes permettraient aux paysans de participer activement à la réalisation d'un projet. A l'ambition de rapidité, s'est vite ajoutée une exigence de dialogue avec les paysans, de prise en compte de leur point de vue dans l'analyse des situations et dans le choix des priorités¹⁴⁰. Ces méthodes de diagnostic seraient censées redéfinir les relations entre intervenants et populations puisque ces dernières deviennent actrices de changement avec l'appui d'agents de projet jouant uniquement un rôle de facilitateur¹⁴¹.

Nous nous intéresserons dans cette section, à la façon dont ces MARP sont perçues par les différents acteurs du développement à Niamey pour ensuite dégager la manière dont ces exercices sont concrètement mis en pratique au sein des projets de développement local au Niger. Mais débutons d'abord par dresser un bref survol des principes de base de ces méthodes dont les vertus semblent faire l'unanimité au sein de la communauté du développement.

2.2.1 Principes et fondements des Méthodes Accélérées de Recherche Participative

Développées par Chambers et ses collaborateurs, les **Méthodes Accélérées de Recherche Participative** s'inscrivent dans un «processus par lequel les collectivités villageoises, ou organisations de base, analysent leurs problèmes, portent une appréciation critique sur les contraintes et cherchent des solutions appropriées dans un cadre communautaire»¹⁴².

Les méthodes accélérées de recherche participative prennent la forme d'ateliers de discussion entre acteurs externes et les populations locales. Elles ont pour ambition de

¹³⁹ Ibid., p.5.

¹⁴⁰ Ibid., p. 4.

¹⁴¹ Tel que mentionné en p.24 et p.25 de ce mémoire, «Farmers first» et «Putting people first» sont devenu, pour Chambers et Cernea, les mots caractéristiques d'une nouvelle relation entre intervenants et population et représentent l'approche populiste du développement au sein duquel s'inscrivent les démarches de type MARP.

¹⁴² Chauveau, J-P, Bonnal, J. 1997. *La dynamique des sociétés rurales face aux projets participatifs de développement rural. Réflexions et propositions d'action à partir d'expériences d'Afrique de l'Ouest*, Rome, Fao, série «Participation populaire», no 11, chapitre 3, s.p.
En ligne: <http://www.fao.org/docrep/V9860F/V9860F00.htm> Consulté le 20 mai 2007.

mobiliser les connaissances qu'ont les paysans de leur réalité et de les amener à exprimer leurs besoins et priorités de développement. Afin d'assurer une collecte complète des connaissances des populations, ces méthodes permettraient également de mettre à contribution des capacités insoupçonnées de représentation symbolique sous forme de cartes, de diagrammes et autres techniques utilisables par des populations analphabètes¹⁴³. Puisque s'inscrivant dans une logique d'« empowerment »¹⁴⁴, il est prévu que ces diagnostics soient réalisés par les paysans eux-mêmes, « les équipes techniques jouant un rôle de « facilitateurs » »¹⁴⁵.

En pratique, la MARP consiste à réaliser des ateliers animés par des acteurs extérieurs souhaitant initier la participation des villageois autour de discussions portant sur la situation du village ainsi que sur les besoins et actions de développement à entreprendre. Ainsi, la MARP est censée permettre l'intégration des savoirs et besoins des populations dans la planification des actions de développement.

2.2.2 Objectifs et mises en pratique des Méthodes Accélérées de Recherche Participative au Niger

Pour l'ensemble des acteurs du développement interrogés, l'exercice de la MARP représente une composante majeure de la participation. En effet, la majorité d'entre eux mentionne cette étape lorsqu'il s'agit d'exposer la manière d'intégrer les approches participatives à un projet de développement local.

Il y a approche participative au sens où tout part du village. Les diagnostics des villages nous permettent de connaître les potentialités ainsi que les contraintes liées à la mise en valeur du milieu et oriente la suite de la démarche. (Coopération Allemande, entretien le 6 juin 2005)

Mais comment les acteurs du développement à Niamey perçoivent-ils ces diagnostics? Quels objectifs leur attribuent-ils? On observe que pour la majorité d'entre eux, les Méthodes

¹⁴³ Mosse, David. 2000. « Autorité, genre et savoirs: réflexions théoriques sur la pratique du diagnostic participatif en milieu rural », in Lavigne-Delville P., Sellamna N. et Mathieu M. 2000. *Les enquêtes participatives en débat : ambitions, pratiques et enjeux*, Paris, Karthala, p.359.

¹⁴⁴ Lavigne-Delville P. 2005, op. cit., p.5.

¹⁴⁵ Ibid., p.4.

Accélérées de Recherche Participative sont perçues comme des outils permettant de dégager les véritables besoins des populations. En tant qu'étape nécessaire à l'élaboration d'un projet issu de la base, la finalité de cet exercice demeure bien entendu l'appropriation et la pérennité des actions menées.

Plus concrètement, aux yeux des acteurs, ces outils visent à dégager les problèmes du terroir, à identifier les potentialités ainsi que les contraintes du milieu.

Les MARP nous permettent de mieux comprendre le contexte socioéconomique et d'identifier les possibilités de mise en valeur des potentialités. Cela permettra ensuite d'identifier un ensemble d'actions possibles. (ONG Karkara, entretien, le 2 juin 2005)

Afin de recueillir les «vrais besoins» des populations locales, ces méthodes sont fondées sur la mise en place de "focus group" regroupant les femmes, les jeunes, les vieux et les hommes.

Les diagnostics participatifs permettent de consulter les gens. On fait en sorte que tous puissent avoir l'information nécessaire sur le projet au moyen de réunions, d'assemblées générales, d'entretiens et de "focus group". Ensuite, il faut recueillir l'engagement et l'opinion des uns et des autres. Au moyen des "focus group", les préoccupations des femmes, des hommes, des jeunes et des vieux seront ensuite intégrées dans un plan d'ensemble. On constate toutefois qu'au Niger, les femmes ont une certaine froideur pour élever la voix et traduire directement leur opinion. Les "focus group" offrent tout de même un cadre de collecte d'informations qui permet de voir la réalité des besoins de la majorité de la population. (Centre canadien d'Étude et de Coopération Internationale, entretien le 26 mai 2005)

Il est intéressant ici de souligner, qu'à partir des témoignages recueillis, se dégage une tendance des intervenants à envisager les diagnostics participatifs davantage comme une étape de cueillette d'informations sur le milieu au sein duquel ils seront appelés à intervenir. En effet, les notions d'échange, de débat et de consensus sur les priorités et actions de développement à mener sont très peu présentes dans leur discours.

Ce constat est également corroboré par l'analyse du **Projet de Développement Local** de Torodi au sein duquel l'objectif poursuivi par la réalisation de ces diagnostics se limitait à

l'identification des grands problèmes de la zone et à l'établissement des termes de référence nécessaires à l'évaluation des impacts du projet. Pour ce faire, les diagnostics furent réalisés de manière rapide puisque fondés de prime abord sur la mise à jour des besoins identifiés lors des MARP précédentes. Cette façon de faire ne constitue pas, selon le directeur de projet, un obstacle à une bonne compréhension des besoins des populations puisque «les problématiques sont dynamiques et changeantes d'année en année» (Entretien, le 13 juin 2005).

Nous avons également observé que la majorité des projets de développement local analysés au Niger réalise des diagnostics participatifs dans un nombre limité de villages au sein de la zone d'intervention. Il y a donc une tendance à l'échantillonnage, méthode que les acteurs extérieurs interrogés considèrent représentative des besoins de l'ensemble des populations locales présentes dans une zone d'intervention.

On regroupe les villages en sous- zones composées de 20 villages. Ce sont les représentants de ces villages qui participent au diagnostic pour nous renseigner sur leur situation. En amont, vous avez des animateurs qui vont dans les villages recueillir de l'information qui servira de base de discussion au diagnostic de la sous-zone. (Coopération Allemande, entretien le 6 juin 2005)

Dans les différents projets de développement local du Niger, on observe donc que ces diagnostics permettent l'expression des besoins et préoccupations d'un nombre limité de villages et le plus souvent, d'un nombre également limité de personnes. Ainsi, dans le cadre de l'élaboration de la première phase du **Projet de Développement Local de Torodi**, seul 22 villages sur 95 concernés par le projet ont été partie prenante de la réalisation des diagnostics participatifs. Le directeur de ce projet souligne également le fait que de plus en plus de villageois se spécialisent dans la maîtrise des outils de la MARP.

Quand on arrive dans le village, ce sont eux les leaders et à chaque fois c'est eux qui parlent. Ces individus tentent de monopoliser la démarche en exprimant au nom du village les opinions et intérêts d'une minorité (Entretien le 14 juin 2005).

Ainsi, non seulement les diagnostics participatifs concernent qu'un nombre limité de villages mais il semble également y avoir des risques de voir certains individus influencer la démarche à leur propre profit.

Puisque les acteurs interrogés inscrivent pour la plupart leurs actions de développement dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, nous avons tenté de dégager dans quelle mesure la MARP leur permet d'identifier les groupes les plus marginalisés. Selon l'ONG Karkara:

Cela dépend de la manière dont on applique les diagnostics. En fonction du thème, de l'échelle d'intervention ainsi que des objectifs poursuivis par le projet, il faut adapter les outils ainsi que la manière dont on les applique. Au premier abord, la MARP ne permet pas de rendre compte de certaines réalités. Il faut donc y être sensible. (Entretien, le 2 juin 2005)

Au Niger, les mécanismes d'exclusion peuvent être très différents d'un village à l'autre étant donné la diversité des situations sociopolitiques en milieu rural. Cependant, seule une connaissance de ses mécanismes pourrait permettre d'identifier les groupes les plus marginalisés d'un village en ce qui concerne l'accès aux ressources et à la prise décision¹⁴⁶. Toutefois, selon le discours de plusieurs acteurs, les équipes ayant la responsabilité d'animer ces diagnostics demeureraient le plus souvent insensibles aux dynamiques d'exclusion présentes au sein de la majorité des villages nigériens. En ce sens, le maître d'oeuvre du projet de la Coopération Suisse dans la région de Gaya au Niger affirme que *«l'utilisation de la MARP ne permet pas normalement de voir ça. Cela dépend de la capacité de celui qui conduit le diagnostic à jeter un regard différent et à avoir cette sensibilité. Les projets qui ne sont pas réalisés dans une perspective de réduction des inégalités vont rarement chercher à identifier les dynamiques d'exclusion qui sont le plus souvent très complexes.»* (Entretien, le 29 juin 2005)

Selon le directeur d'ABC Écologie, ONG nigérienne maître d'oeuvre du **Projet de Développement Local de Torodi**, pour permettre l'identification des enjeux de pouvoir locaux ainsi qu'une connaissance plus juste des dynamiques locales, la réalisation d'un

¹⁴⁶ Lavigne-Delville P. et Mathieu M. 2003, op. cit., p. 13.

diagnostic participatif devrait prendre un minimum de trois semaines dans tous les villages d'une zone d'intervention. Or, on remarque que ce projet a privilégié la réalisation de diagnostics courts d'une durée de trois jours et ce, dans un nombre très limité de villages.

Au Niger, la majorité des diagnostics participatifs réalisés en milieu rural sont fondés uniquement sur l'identification des potentialités et contraintes du milieu. L'analyse des dynamiques sociales et enjeux de pouvoir demeure limitée engendrant ainsi une méconnaissance des groupes exclus au sein des villages où intervient un projet. À la question de savoir comment les acteurs et projets de développement envisagent de s'attaquer aux inégalités et à l'exclusion de certains groupes sociaux, les acteurs interrogés affirment cibler leurs actions auprès des femmes. Les autres groupes victimes d'exclusion demeurent donc en marge des interventions de développement¹⁴⁷.

Ainsi, notre analyse de la manière dont est perçue et mise en œuvre cette étape majeure du modèle de participation au développement au Niger nous permet de constater un écart entre les pratiques réelles et les ambitions poursuivies. En effet, dans une perspective de lutte contre la pauvreté, on se rappellera que la MARP s'avère être l'outil à partir duquel identifier les groupes les plus démunis au sein d'un village, les causes des inégalités présentes ainsi que les besoins de développement de ces groupes. Malheureusement, on remarque plutôt que ces méthodes sont appliquées de manière rapide, dans un nombre restreint de villages afin de recueillir de l'information générale sur une zone d'intervention. La mise en œuvre de ces méthodes participatives de diagnostic se caractérise par d'importantes limites que nous aborderons plus en détails dans le chapitre suivant.

¹⁴⁷ On se rappellera qu'au Niger, l'appartenance à un groupe social interfère souvent dans l'accès aux ressources et à la prise de décision. Bien que les femmes soient le plus souvent victimes d'exclusion, on constate également la présence de clivages statutaires dans plusieurs régions et villages en milieu rural. Tel que cité p.47, les plus importants étant ceux concernant les préséances dans l'occupation des lieux et ceux concernant les castes.

2.3 L'architecture institutionnelle des projets: une condition pour la participation des bénéficiaires à la prise de décision sur les affaires les concernant

Le modèle de participation qui caractérise les projets de développement local au Niger introduit une forme de gouvernance non institutionnalisée caractéristique de la majorité des projets. Fondée sur des principes de démocratie représentative et participative, les projets ont tous pour objectif la mise en place de structures associatives ayant pour objectif de renforcer les capacités des communautés à décider pour elles-mêmes et à prendre en charge le développement de la zone concernée. Ainsi, le milieu rural nigérien se caractérise par la présence de groupements de femmes, de comités de développement et de gestion, d'associations paysannes qui émergent dans le cadre des projets et dont la pérennité demeure très limitée¹⁴⁸. La participation des populations passe donc par ces groupements censés représenter l'ensemble des groupes sociaux. Ces structures dites participatives représentent la volonté des projets de favoriser l'émergence d'une dynamique d'auto-développement.

Dans un contexte où l'appui au renforcement de la société civile est devenu une priorité du développement, les bailleurs de fonds débutent leurs interventions par ce qu'ils appellent, la structuration du milieu. Cette étape est considérée indispensable à la mise en place d'une gouvernance locale participative des projets, censée représenter l'ensemble des groupes sociaux, et qui, à terme, aurait la capacité d'assurer l'auto-développement de leur milieu. L'introduction de ces structures collectives soulève la question des changements quelles génèrent au sein de l'espace politique local. Sont-elles réellement participatives et représentatives de l'ensemble des groupes sociaux?

Afin de répondre à cette question, la section qui suit a pour objectif de dégager la manière dont est mise en pratique cette structuration du monde rurale, étape clé du modèle de participation présent au Niger. Dans le but d'identifier les limites de la participation au développement, nos recherches se sont également orientées sur le type de rapports que ces structures entretiennent avec les ONG agissant à titre de maître d'œuvre des projets ainsi qu'avec les pouvoirs locaux. Dans un premier temps, nous observerons le processus de mise en place de ces structures associatives de développement afin de voir dans quelle mesure elles

¹⁴⁸ Jean Pierre Olivier de Sardan. 2004, op. cit., p. 10.

constituent un pouvoir local représentatif. Puisque notre problématique de recherche consiste en partie à dégager l'écart entre les discours et la pratique, nous nous intéresserons ensuite à l'appropriation par les paysans du rôle et des responsabilités qu'attribuent les agents extérieurs à ces structures. Dans un même ordre d'idées, nous aborderons pour finir l'appropriation locale du processus menant au choix des priorités et actions de développement à mener.

2.3.1 Processus de mise en place des structures de participation

Dans le cadre d'un projet de développement local, la participation au choix et à la gestion des actions à mener passe donc par la structuration du monde rural. Dans le discours des acteurs interrogés, le développement d'un tissu associatif démocratique, au niveau villageois, zonal et cantonal est essentiel à l'implication et à la responsabilisation des populations. Nos recherches menées au Niger ainsi celles menées par des chercheurs du LASDEL suggèrent la présence d'une architecture institutionnelle similaire d'un projet de développement local à l'autre. Selon l'idéologie «participationniste», ces structures, mises en place à l'initiative des acteurs extérieurs, devraient a priori permettre de renforcer la participation des pauvres aux décisions qui les concernent.

Le fonctionnement de cette architecture institutionnelle repose sur un budget d'investissement local ayant pour objectif de concrétiser les initiatives de développement des villages. Présent dans l'ensemble des projets analysés, ce budget représente l'outil à partir duquel il est possible de renforcer les capacités des populations locales à prendre en charge leur propre développement. En effet, l'ensemble du processus de prise de décision en ce qui concerne la distribution et la gestion de ce budget d'investissement se déroulera au sein de l'architecture institutionnelle mise en place à l'échelle de la zone et du canton. Pour les bailleurs de fonds, l'objectif est donc d'assurer la participation de la population à la définition des priorités, au choix d'attribution et à la gestion de ce fonds d'investissement. Ce dernier co-finance le plus souvent différents types d'infrastructures visant à améliorer les conditions de vie des populations, telles écoles, cases de santé et puits. Comme l'explique le directeur d'un projet de développement local financé par l'Union Européenne :

Nous ne sommes pas un programme sectoriel. On lance des appels à proposition et les villages peuvent alors présenter leur propre projet. Pour nous, le fonds d'investissement n'est pas une fin mais bien un moyen d'impulser une dynamique de développement autogérée à la base. Ce financement de microprojets a pour objectif une appropriation du développement par les populations concernées. On se fiche que ce soit un moulin ou une école qui soit réalisé dans tel ou tel village. (Entretien, le 9 juin 2005)

L'ensemble des structures de participation présentes aux différentes échelles d'intervention (villages, zones, canton) sont de manière générale composées de plusieurs membres ainsi que d'un président, d'un vice-président, d'un secrétaire et d'un trésorier. Le processus de sélection des membres de ces structures est particulièrement important à analyser puisqu'il permet de rendre compte en partie de la représentativité des différents groupes sociaux au sein de celles-ci. À l'unanimité, les villageois interrogés affirment que le choix des personnes qui assumeront ces postes se fait par consensus lors d'une assemblée villageoise convoquée à cet effet. Il est intéressant de souligner que la majorité des acteurs extérieurs avec lesquels nous avons discuté font quant à eux référence au vote comme moyen utilisé afin d'assurer une représentation des différents groupes sociaux au sein des structures de participation.

Cette culture du vote prônée par les projets se heurte à des réalités villageoises bien différentes où le choix des représentants se fait sur la base, non pas des compétences, mais plutôt de critères tels l'âge, le statut, l'équilibre ethnique ou territorial¹⁴⁹. Une étude menée par le Laboratoire d'Études et Recherches sur les Dynamiques Sociales et le Développement Local (LASDEL) de Niamey a permis de recueillir des témoignages de villageois très révélateurs à cet effet :

*Personnellement, j'étais intervenu pour dire que les gens sont les mêmes et qu'il ne doit pas y avoir un vote entre deux sages. Ils doivent s'entendre pour que l'un soit président et l'autre soit vice-président. Ils se sont entendus car l'un a dit qu'il serait le vice-président. C'est comme cela qu'il n'y a pas eu de tiraillements.*¹⁵⁰

¹⁴⁹ Souley A. et Hahonou E.K. 2004. *Les associations cantonales dans le Tagazar et le Tondikandia*, Laboratoire d'études sur les dynamiques sociales et le développement local, Études et Travaux no 24, Niamey, p.44.

¹⁵⁰ Ibid., p.44.

Quand j'ai vu qu'ils voulaient recourir au vote, j'ai préféré me retirer pour lui laisser la place.¹⁵¹

Comme l'explique un chercheur du LASDEL:

Les membres des différentes structures sont supposés être élus de manière démocratique par le vote lors d'assemblées villageoises. Mais, pour avoir moi-même observé comment ça se passe, ce sont toujours les personnes proches du pouvoir coutumier qui sont désignées sans que personne d'autre n'ose s'interposer. (Entretien, le 28 juin 2005)

Le processus de mise en place des structures de participation au sein du Projet de Développement Local de Torodi confirme l'importance qu'accordent les villageois au consensus. Lors de discussions concernant le choix des membres ainsi que celui des personnes attirées aux différents postes, les acteurs villageois interrogés font tous référence à un choix fondé sur le consensus lors d'assemblées prévues à cet effet. Selon le directeur de projet :

C'est toujours la même procédure. Les gens n'aiment pas passer aux élections tout de suite. Ils préfèrent chercher un consensus en assemblée générale au moyen de discussions et de négociations. Ce qui arrive le plus souvent, c'est que quelqu'un se propose et qu'il fait partie du cercle d'influence. Alors, plus personne n'ose se porter volontaire car ils savent qu'ils n'ont aucune chance. (Entretien, le 13 juin 2005)

Lorsqu'on approfondit la notion de consensus dont font mention les différents acteurs villageois, on constate une intrusion des enjeux de pouvoir locaux et des rapports de force. En fait, on constate que la sélection des membres de ces comités se fait par désignation¹⁵². Dans ces sociétés fortement hiérarchisées, « il importe de respecter le rang social auquel chacun est attaché »¹⁵³. Ainsi, il serait offensant de voir qu'un « cadet se porte candidat face à un aîné, une femme face à un homme, un sujet face à un chef »¹⁵⁴. Par conséquent, pour le directeur du PDLT, ce mode de désignation selon le statut social fait en sorte que les membres de ces comités font le plus souvent partie de l'élite locale.

¹⁵¹ Ibid., p.44.

¹⁵² Ibid., p. 9.

¹⁵³ Ibid., p. 10.

¹⁵⁴ Ibid., p.10.

Du moment où une personne se présente et qu'aucune autre ne veut se présenter alors c'est révélateur. Ce sont des gens qui sont influents. Il y a deux comportements au niveau du village. Soit l'activité est perçue comme étant importante et à ce moment ce sont les personnes influentes qui cherchent à prendre le contrôle, soit l'activité est vue comme banale et ça ne les intéresse pas. Alors seulement, les personnes non influentes pourront avoir des postes. Lorsque c'est important, les membres d'une organisation vont tout faire pour bloquer les changements qu'on souhaiterait apporter dans la composition du groupe par exemple. (Directeur PDLT, ABC Écologie, entretien le 14 juin 2005)

Bien que les agents du PDLT aient sensibilisé les populations quant à la nécessité d'éviter que les chefs de village occupent des postes au sein de ces structures, la consigne semble avoir été contournée dans la mesure où le chef se trouve le plus souvent représenté par des membres de sa famille. Le président de zone avec qui nous avons discuté nous confirme cet accaparement des structures participatives par les pouvoirs locaux.

Ici le chef de village ou encore un de ses frères est la plupart du temps le président des comités de village. Lorsqu'il désigne un représentant, le travail n'avance pas, ce n'est pas sérieux. Si c'est le village, alors là le travail se fait. Par exemple pour l'entretien des pistes, ce sont tous des gens désignés par le chef.

Selon un autre villageois, les mêmes personnes se retrouvent souvent simultanément dans plus d'un comité : «Les membres du CVD font aussi partie des comités de gestion. Et le CVD supervise les comités de gestion. S'il disparaît les comités vont disparaître puisque ce sont les mêmes gens».

Du point de vue des représentations populaires relatives à la place du chef dans les structures villageoises, dans nombre de cas, on constate que la présence directe ou indirecte des chefs de village «va de soi». Elle entre dans l'ordre des choses, un ordre essentiellement hiérarchique.¹⁵⁵

Notre analyse du processus de mise en place des structures de participation dans le cadre des projets de développement local au Niger nous permet donc de dresser le constat général que la représentativité de ces organisations demeure limitée. En effet, bien qu'il y ait une volonté de la part des projets d'utiliser un processus d'élection démocratique fondé sur le vote, on constate la persistance d'un système de consensus villageois influencé par les élites

¹⁵⁵ Souley A. et Hahonou E.K., op. cit., p.10.

locales. On remarque donc qu'en réalité, la culture du vote mentionnée par plusieurs des acteurs extérieurs demeure de l'ordre du discours. Nos entretiens avec les villageois confirment plutôt la présence d'un système de consensus reproduisant les rapports de force présents dans l'espace politique local.

2.3.2 Appropriation locale des rôles et responsabilités attribuées à ces structures de participation

Nos recherches sur le Projet de Développement Local de Torodi, nous permettent de constater un écart entre le rôle formel attribué aux différentes structures de participation mises en place et leur rôle, tel que perçu par les différents acteurs villageois interrogés. Ainsi, ce constat rend compte de la présence d'un processus au sein duquel les villageois se sont appropriés à leur manière les structures mises en place. Bien que d'un projet à l'autre, il semble y avoir d'importantes similitudes en ce qui concerne les rôles et responsabilités attribués aux structures de participation, la section qui suit est basée sur les informations recueillies lors de notre analyse du PDLT. Nous aborderons dans un premier temps la manière dont les agents de projet perçoivent le rôle des structures pour ensuite dégager la perception qu'en ont les villageois.

Le PDLT a débuté la structuration du monde rural par la mise en place, dans chacun des 95 villages de la zone d'intervention, d'un **Comité Villageois de Développement**. Ces comités se sont vus attribuer, par les agents de projet, le rôle d'élaborer des demandes de financement pour la réalisation de microprojets collectifs censés représenter les «vrais besoins» du village. Ces demandes devaient ensuite être soumises, pour fin d'approbation, à une structure mise en place au niveau zonal. Il est intéressant ici de remarquer que plusieurs des acteurs villageois interrogés font référence à la présence de rédacteurs alphabétisés venus de villages voisins afin d'élaborer leur demande. Le PDLT avait également attribué à ces comités la responsabilité d'assurer la maîtrise d'ouvrage des projets villageois. Lors de l'approbation d'un microprojet, un compte devait être ouvert dans le village en question pour y verser la subvention ainsi que les contributions villageoises. Ce comité devait ensuite être en mesure d'assurer le règlement de l'ensemble des factures relatives à la réalisation des travaux.

Nos enquêtes nous ont permis de constater que les villageois avaient acquis une perception très différente du rôle associé à cette structure. En fait, ils attribuent aux membres de ce comité un rôle essentiellement de circulation d'information:

Les délégués collectent les informations au niveau du projet. Ensuite, ils les divulguent aux membres du CVD pour que chacun dans leurs hameaux en fasse part aux gens. (membre du CVD, village de Iboy, entretien le 14 juin 2005)

Maintenant, avec le CVD, s'il y a de l'information par rapport au projet, les délégués la ramènent et convoquent une assemblée. C'est le seul changement que ça a apporté. (membre du CVD, village de Tchamdaga, entretien le 15 juin 2005)

Au sujet de la fréquence des rencontres, plusieurs affirment qu'il n'y en a jamais eu. «C'est juste pour faire circuler l'information sur le PDLT». Dans ce contexte, on suppose que la maîtrise d'ouvrage n'est pas l'œuvre collective de ce comité. En effet, aucun des acteurs interrogés n'attribue un tel rôle au CVD.

La prise de décision en ce qui concerne l'approbation des microprojets qui seront réalisés dans les villages s'effectue au niveau de la zone. Tout d'abord, une assemblée de zone composée des trois délégués de chaque village a pour rôle d'élire les 10 membres (6 hommes, 4 femmes) appelés à constituer le **Comité d'Octroi Zonal**. Tout dépendant du nombre de villages par zone, cette assemblée peut regrouper de 33 à 75 personnes. Cette assemblée a également pour responsabilité de définir les priorités et orientations de développement de la zone et d'élire les délégués qui seront présents au niveau cantonal.

Les cinq zones du canton de Torodi ont donc chacune formé un COZ qui, tout au long du projet, avait pour rôle d'étudier les demandes villageoises pour ensuite octroyer les subventions aux projets répondant le mieux aux critères d'octroi définis conjointement avec le PDLT. Ce rôle formel attribué au comité de zone par le projet nous a été confirmé par le président d'un COZ. Celui-ci nous a également confirmé une certaine représentation des femmes et des jeunes au sein de ce **Comité d'Octroi Zonal** (5 femmes et 3 jeunes sur 15 membres). Selon le PDLT, les COZ ont également le rôle d'assurer un suivi des microréalisations villageoises. Toutefois, selon un membre de COZ interrogé dans le village

de Tchamdaga, «nous aurions besoin de chevaux et de perdiem pour être en mesure de faire un suivi des réalisations». Ainsi, ce COZ semble avoir mis de côté ce rôle de suivi des microprojets villageois confirmant un certain décalage entre la pratique et rôle formel attribué à cette structure par le PDLT. Davantage d'entretiens auprès de membres de COZ auraient été nécessaires afin de rendre compte de manière plus approfondie de cet écart.

Au niveau cantonal, une instance de décision nommée le Comité d'Octroi Cantonal et composée des délégués zonaux fut créée afin de décider de la répartition du budget annuel établi par le projet entre les différentes zones. Un comité cantonal de suivi élargi aux représentants des services techniques de l'État et des représentants du PDLT devait également assurer un rôle consultatif par la concertation et l'échange entre les collectivités locales, l'État et le projet. Toutefois, cette instance ne s'est rencontrée qu'une seule fois et n'a donc pas assumé le rôle qui lui avait été assigné. La dernière instance de participation est le comité de gestion villageois que nous décrivons plus en détails dans une section ultérieure.

Ainsi, on observe de manière générale, à travers l'analyse du PDLT, un écart entre le rôle formel attribué aux structures de participation par les acteurs extérieurs et celui perçu par les villageois. On remarque par ailleurs que les structures de développement villageois, plutôt que d'être un lieu de prise de décision tel que prévu par le projet, représentent dans la pratique un espace d'information. La sous-section qui suit nous permettra d'approfondir les significations de cet écart.

2.3.3 Appropriation locale du processus de choix des priorités et actions de développement

L'analyse de la manière dont s'effectue le choix des actions de développement qui sont réalisées dans les villages, dans le cadre du PDLT, confirme l'écart entre la perception des villageois et celle des agents de projet. L'analyse de ce processus de prise de décision nous permet en fait de constater la persistance d'un modèle descendant en ce qui concerne le choix des priorités et actions de développement.

Cette logique de développement de haut en bas se dégage clairement du discours des acteurs villageois interrogés. Lors de nos entretiens avec des membres de Comités Villageois de Développement, nous avons demandé comment s'est effectué le choix des projets réalisés dans le village. Pour la majorité d'entre eux, le choix entre telle ou telle infrastructure s'est fait en fonction de l'information que les délégués villageois ont obtenue sur le PDLT :

C'est au cours d'une assemblée que nous avons appris qu'avec le PDLT nous pouvions faire telle ou telle chose. (Paysan, village de Kobaye, entretien le 16 juin 2005)

Lors de l'assemblée de zone, on voit ce que le projet peut offrir, on revient avec l'information au village et ensuite si ça nous intéresse, on fait une demande. (Délégué au COZ, village de Kobaye, entretien le 16 juin 2005)

C'est le comité villageois de développement qui capte les informations et convoque une assemblée. Il informe alors tout le monde que selon les informations qu'ils ont reçues lors de l'assemblée de zone, qu'il y aurait telle ou telle possibilité.. Et c'est sur cette base qu'ils vont décider de ce qu'ils vont faire. (Membre du CVD, village de Tchamdaga, entretien le 15 juin 2005)

Le comité cantonal fait une programmation des activités pour l'année et les répartit entre les zones. Ensuite chaque zone convoque les villages afin de les informer de ce qu'ils ont eu. Et quand tu retournes dans ton village tu informes les gens de ce qu'il est possible de faire. (Membre du CVD, village de Iboy, entretien le 14 juin 2005)

Contrairement aux perceptions villageoises, les agents du PDLT mentionnent à l'unanimité que c'est lors d'une assemblée villageoise que se discutent et se définissent les «vrais besoins» et les priorités de développement d'un village. Toutefois, nos entretiens avec les villageois révèlent que cette assemblée est alimentée selon une logique de haut en bas où des informations recueillies par des délégués déterminent le choix des projets qui seront subséquemment présentés au PDLT pour fins d'approbation. Plutôt que d'être un espace d'échange et de négociation des priorités, cette assemblée villageoise représente donc davantage un espace d'information où le choix des villageois se fait à partir de ce qu'offre le projet. Pour M. Souley et M. Hahonou, les paysans choisiraient « parmi les possibilités offertes par le projet les options les moins lourdes financièrement [...] »¹⁵⁶.

¹⁵⁶ Souley A. et Hahonou E.K., op. cit., p.43.

Au même titre que le choix des projets villageois soumis au Comité d'Octroi Zonal, le choix des priorités et orientations de développement de chaque zone est perçu par les acteurs villageois comme étant descendant. L'assemblée de zone, telle que mentionné plus haut, a le rôle formel d'effectuer le choix des priorités de développement de la zone, par voie de consensus, en fonction des besoins exprimés par les villages. Toutefois, aucun des acteurs villageois interrogés ne fait mention d'un espace d'échange et de débat en ce qui concerne la définition des priorités de la zone. En effet, plusieurs d'entre eux croient que le choix des activités de la zone se fait non pas en fonction de leurs besoins mais plutôt à partir de la programmation du comité cantonal de développement. Le processus formel d'élaboration de la programmation cantonale consiste quant à lui à définir les priorités du canton à partir de trois demandes que chaque village doit soumettre. Ce processus prévoit l'élaboration de la programmation cantonale en fonction de la fréquence de ces demandes.

Malgré la présence de ces processus formels fondés sur un modèle de prise de décision partant des besoins de la base et remontant vers le haut, on constate que pour les villageois, le choix des actions de développement à mener s'effectue selon une logique de haut en bas. Plutôt que de refléter le résultat de débats, en assemblée villageoise, sur les priorités de développement, les demandes villageoises s'inspirent d'une offre de projet prédéfinie. En effet, les lieux de prise de décision en ce qui concerne la définition des priorités et des actions de développement qui seront menées au village demeurent confinés aux échelles supérieures. Les orientations et priorités de développement du canton semblent descendre jusqu'aux villages à travers des structures assumant en réalité un rôle de circulation d'information permettant d'alimenter les choix effectués au niveaux des zones et des villages. Ainsi, la pratique, telle que perçue par les villageois, s'avère très différente du modèle de participation conçu par les acteurs extérieurs.

2.4 La participation des populations à la mise en œuvre des projets

La participation des populations locales à la réalisation des activités de développement est essentielle pour les projets afin de s'assurer de leur volonté et de leur engagement à faire de ces actions un succès. Cette participation prend la forme d'une contribution financière et

physique et permettrait, selon l'idéologie participationniste, une appropriation locale des actions entreprises¹⁵⁷. Selon l'un des directeurs de la Coopération Allemande :

Dès qu'il y a réalisation d'une infrastructure, il y a toujours une contrepartie physique et financière que doit fournir la population pour la rendre consciente que la réalisation est en fait sa propriété. Elle doit se rendre compte que le projet lui appartient. C'est la seule manière pour qu'elle porte attention à son bien et qu'elle en assure l'entretien.(Entretien le 6 juin 2005)

Au sein du modèle de participation présent au Niger, la participation financière prend la forme d'un certain pourcentage, oscillant en général entre 10 et 30% dépendamment du type de projets présenté. La participation physique prend quant à elle la forme d'une contribution des villageois aux travaux en échange d'un perdiem visant à compenser l'arrêt des activités quotidiennes génératrices de revenus.

Comme l'ensemble des projets de développement local, le PDLT exige une contribution financière ou encore physique de la part des villageois avant d'octroyer une subvention pour la réalisation d'un microprojet. En effet, le fonds d'investissement local destiné à appuyer les initiatives de développement à la base est fondé sur un principe de co-financement. Toutefois, au sens du PDLT, l'approche participative ne peut se limiter à une contribution financière et physique puisqu'elle doit passer avant tout par la structuration du monde rural. Bien que considéré par les agents de projet comme une dimension secondaire du modèle de participation qu'ils tentent de mettre en place, il n'en demeure pas moins que la participation financière et physique des villageois est exigée afin de favoriser une appropriation locale des réalisations. Selon un rapport d'évaluation réalisé quatre ans après la fin de la première phase du PDLT¹⁵⁸, la participation financière initiale des bénéficiaires aux investissements leur a fait prendre conscience de la nécessité d'entretenir les infrastructures mises en place. Maintenant que nous avons abordé la manière dont la participation est mise en pratique à l'étape de réalisation des actions de développement, il nous reste à aborder la manière dont les populations sont engagées dans leur gestion.

¹⁵⁷ Souley A. et Hahonou E.K., op. cit., p.43.

¹⁵⁸ Galandrin Jean-Claude, op. cit., p.20.

2.5 La participation des populations à la gestion des actions de développement

Dans le cadre d'un projet de développement local, la participation des populations à la gestion des actions de développement passe par la mise en place de comités de gestion villageois. En effet, chaque réalisation physique prévoit la création d'un tel comité dont le rôle est d'en assurer l'entretien et la pérennité. On remarque toutefois qu'au Niger, la gestion des infrastructures villageoises mises en place dans le cadre des projets semble être une étape particulièrement délicate. Par exemple, les comités de gestion du PDLT ont de réelles difficultés à fonctionner ainsi qu'à constituer les fonds nécessaires à l'entretien des microprojets.

Le directeur de l'ONG ABC Écologie, maître d'œuvre du PDLT, affirme avoir entendu plusieurs rumeurs de détournements de fonds au niveau des comités de gestion. Ces problèmes sont également mentionnés par certains des acteurs villageois interrogés qui les considèrent même comme le principal obstacle à la pérennité des actions de développement menées dans leur village :

La viabilité des projets est une question de bonne gestion. Les gens doivent faire une bonne gestion et ne doivent pas se dire que c'est le projet qui a fait car alors ils ne vont pas bien gérer. (Membre du CVD et d'un comité de gestion, village de Tchamdaga, entretien le 15 juin 2005)

Selon une évaluation de la première phase du PDLT menée par une équipe d'évaluateurs externes, l'insuffisance du dispositif d'appui et de formation ainsi que l'absence d'un programme d'alphabétisation fonctionnelle explique la faiblesse de ces comités¹⁵⁹. Ce rapport affirme que la gestion de certaines infrastructures demande des capacités dont les populations demeurent le plus souvent dépourvues. Pour le directeur de projet, les comités de gestion mis en place ne sont toujours pas en mesure d'assurer la pérennité des actions menées:

La plupart des comités ont encore besoin de formation et de sensibilisation. On doit obligatoirement mettre l'accent là-dessus puisque la finalité des projets ce n'est pas l'école ou la case de santé en tant que telle mais plutôt de créer une dynamique qui favorisera une prise en charge à long terme du développement par les populations

¹⁵⁹ Galandrin Jean-Claude, op. cit., p.20.

locales. Le problème actuel est vraiment le manque d'appropriation. On construit des écoles et des puits et ensuite ça se perd. Les gens parlent de l'école du projet, du puits du projet alors que celui-ci ne devrait être qu'un simple outil. Présentement, il n'y a pas suffisamment d'efforts qui sont faits pour leur expliquer que ça leur appartient. Très souvent, on voit des villages qui attendent que l'État ou le projet vienne pour faire les réparations sur une infrastructure. Il faut vraiment œuvrer à changer les mentalités. En ce sens, les activités de formation et de renforcement des capacités jouent un rôle majeur. (Directeur PDLT, entretien le 15 juin 2005)

Au même titre que les structures de participation, ces comités sont le plus souvent accaparés par une minorité influente du village. Selon une étude approfondie sur les comités de gestion des points d'eau au Niger, le choix des membres résulte le plus souvent d'une proposition du chef de village ou encore d'une simple légitimation publique de personnes désignées d'avance¹⁶⁰.

Le bilan global aujourd'hui est clair : dans la plupart des cas étudiés, les chefs interviennent ou sont intervenus dans la gestion des points d'eau, soit en nommant «leurs gens» dans les comités, soit en organisant une contestation des comités en place qui leur échappaient. Sur 28 comités de gestion, 19 ont comme responsables des proches directs du chef (dont 5 le chef lui-même); 15 ont connus des conflits directement liés à la chefferie, par exemple querelles dynastiques intervenant sur la gestion des points d'eau ou affrontement direct de factions sur la gestion du point d'eau.¹⁶¹

Même si les animateurs de projet tentent de mettre à l'écart les chefs de village en les confinant «à un rôle de conseil et d'arbitrage en cas de conflit au sein du comité», «les capacités de nuisance ou d'intrigue des chefs ont été fortement sous-estimées»¹⁶². Ainsi, la présence des pouvoirs locaux au sein de ces comités expliquerait en partie l'utilisation de méthodes de gestion douteuses. Selon l'étude mentionnée précédemment la non transparence des pratiques de gestion entretient les querelles villageoises ainsi que la présence d'un climat de suspicion sur de possibles détournements :

La principale caractéristique de la gestion villageoise des pompes est la non transparence [...]. Cette opacité entraîne évidemment une suspicion permanente de

¹⁶⁰Olivier de Sardan, J.-P. et Elhadji Dagobi. 2002. *La gestion des pompes dans le département de Tillabéry*. Laboratoire d'études sur les dynamiques sociales et le développement local, Études et Travaux no 4, Niamey. p.20.

¹⁶¹Ibid., p.21.

¹⁶²Ibid., p.20.

détournement, d'autant plus pesante que les querelles villageoises sont aiguës. [...] Il n'est évidemment pas possible, en l'absence de comptabilité précise, de justifier ou non les diverses accusations portées contre les uns et les autres¹⁶³.

Cependant, même s'il est difficile de faire des estimations fiables, en raison de l'absence de comptabilité, du caractère peu fiable des sommes «montrées» aux animateurs, de la fréquence des versions différentes quant au montant réel en caisse selon les interlocuteurs, et de la récurrence des soupçons de détournement, il semble établi qu'une part importante des sommes recueillies sert à d'autres fins, de façon parfois ouverte et pour des usages collectifs, mais aussi pour une bonne part de façon clandestine et pour des usages personnels¹⁶⁴.

Dans de nombreux villages nigériens, on assisterait même à l'émergence d'une forme endogène de gestion quasi privée où la gestion d'une infrastructure est attribuée de façon délibérée à une personne aisée du village qui pourra rembourser en tout temps les coûts d'entretien et de réparation¹⁶⁵. Les diverses accusations de détournements de fonds qui entourent les pratiques de gestion sont ainsi résolues dans les villages par cette nouvelle forme de gestion.

Dans ce contexte, le fonctionnement des comités de gestion n'est pas sans poser obstacle à la pérennité des actions de développement réalisées. On observe même un consensus entre agents de projets et acteurs villageois quant aux difficultés de ces comités d'être non seulement participatif mais également transparent.

Afin d'aller au-delà des discours, nos recherches au Niger avaient pour objectif d'investiguer plus attentivement les réalités de terrain. Ainsi, elles nous ont permis de dégager, au cours de ce chapitre, des tendances générales sur la manière dont se traduit la participation au sein des projets de développement local de ce pays. Nous avons montré que ces tendances prennent forme à travers un modèle d'auto-développement fondé sur la réalisation de diagnostics participatifs ainsi que sur la mise en place de structures de participation. Malgré l'importance accordée au renforcement des pouvoirs des plus démunis afin de réduire la pauvreté, ce modèle demeure fondé sur une conception essentiellement

¹⁶³ Ibid., p.24.

¹⁶⁴ Ibid., p.25.

¹⁶⁵ Ibid., p.31.

utilitariste de la participation. En effet, acteurs et projets perçoivent avant tout la participation comme un moyen d'assurer l'appropriation des actions ainsi que la prise en charge du développement par les populations.

Au regard de ces objectifs, nous avons ensuite démontré l'existence d'un décalage important avec les pratiques de terrain. L'usage des outils de diagnostics de type MARP s'avère par exemple très éloigné des ambitions attribuées à ce type de démarche. L'étude des structures de participation présentes dans le PDLT révèle également un tel écart. Bien qu'ayant l'ambition de constituer un pouvoir local représentatif, notre analyse fait ressortir les risques importants qu'elles se retrouvent sous la main mise d'une minorité influente. De plus, bien que le modèle prévoit la participation des villageois à la prise de décision à toutes les étapes, l'offre du projet semble demeurer à la base des choix effectués en ce qui concerne les priorités et actions de développement à mener. Ainsi, la participation est mise en pratique à travers un modèle où les actions posées s'éloignent autant du discours des acteurs du développement du Niger que de celui de la Banque mondiale.

CHAPITRE 3

LIMITES ET ENJEUX DU MODÈLE DE PARTICIPATION AU DÉVELOPPEMENT LOCAL TEL QUE MIS EN PRATIQUE AU NIGER

Au cours du chapitre précédent, nous avons démontré la présence d'un écart important entre les ambitions attribuées à la participation par les acteurs du développement et la manière de la mettre en pratique sur le terrain. Afin de rendre compte de manière plus approfondie de ce décalage entre les discours et les dynamiques à l'œuvre dans le développement local, ce chapitre a pour objectif de dégager les limites des approches participatives. Il existe une abondante littérature critique vis-à-vis le discours dominant sur la participation. Pour plusieurs chercheurs qui participent à ce courant, les approches participatives, bien qu'ayant de louables ambitions, sont conçues et mises en pratiques sans prendre en compte les réalités du monde rural et de ses interactions avec les projets. À partir de la littérature scientifique ainsi que de la manière dont la participation est mise en pratique au Niger, nous orienterons notre analyse de manière à rendre compte de la complexité de l'espace politique local.

Nous avons fait le choix d'aborder les limites des approches participatives au regard des deux principaux objectifs qui leur sont attribués. Le premier concerne la pérennisation des actions entreprises dans une perspective de prise en charge et d'auto-développement des populations. Étant donné son importance au sein des discours sur la lutte contre la pauvreté, le second est l'«empowerment» des groupes les plus pauvres. À ce titre, nous aborderons les principaux enjeux que suscite l'introduction d'un projet de développement dit «participatif» afin de dégager dans quelle mesure il est à même de favoriser une reconfiguration des pouvoirs en faveur d'une plus grande participation des plus démunis aux décisions qui les concernent.

3.1 Le mythe¹⁶⁶ de la communauté: un obstacle à la compréhension des dynamiques locales

L'idéologie du développement, au sein de laquelle s'insère la participation, entretient une compréhension erronée des rapports sociaux existant en milieu rural. Les activités de développement sont en effet, pour la plupart, conçues et menées à partir de l'idée selon laquelle le village africain est un espace homogène, consensuel¹⁶⁷. Comme l'exprime ce dirigeant d'une des ONG locales du Niger:

Dans un même village, il n'y a pas de conflits. C'est le consensus. Ensemble, les gens définissent les règles de gestion. Dans les cas des ressources collectives, on met en place des cadres de gestion partagée afin qu'il y ait une réelle concertation et ça fonctionne très bien. (ONG Karkara, entretien, le 2 juin 2005)

Selon Jean-Pierre Olivier de Sardan, «un village nigérien est un assemblage d'individus et de collectifs particuliers, ce n'est en rien une 'commune' dotée d'infrastructures appartenant à tous et dont les responsables doivent rendre des comptes à leurs mandants.»¹⁶⁸ Malgré la diversité des situations et dynamiques locales, tous s'accordent à dire que les inégalités observées dans l'accès aux ressources et à la prise de décision sont la conséquence de sociétés fortement hiérarchisées.

À l'idée d'homogénéité s'oppose le concept d'«arène politique locale» défini comme étant «un lieu de confrontations concrètes d'acteurs sociaux en interaction autour d'enjeux communs»¹⁶⁹. Au sein de ces arènes politiques locales, différents acteurs (groupements paysans, ressortissants, fonctionnaires de l'État, agents de projet, ...) mènent dépendamment des intérêts des uns et des autres, un jeu complexe de confrontation, de coopération ou encore de négociation dont les résultats demeurent difficiles à prévoir.¹⁷⁰ Dans cette perspective,

¹⁶⁶ Jean-Pierre Olivier De Sardan. 2001, loc. cit., p.153.

¹⁶⁷ Ibid., p. 153.

¹⁶⁸ Jean-Pierre Olivier De Sardan. 1999, loc. cit., p.147.

¹⁶⁹ Bierschenk T., Olivier de Sardan J.P. 1997. «ECRIS : Rapid collective inquiry for the identification of conflicts and strategic groups», *Human Organization*, no 56, p.262.

¹⁷⁰ Bierschenk T., Olivier de Sardan J.P. 1998. *Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris, Karthala, p.24.

l'intervention de développement représente un enjeu de pouvoir ainsi qu'un espace où chacun tente de s'approprier les ressources et les opportunités qu'elle génère.¹⁷¹

Les explications du directeur de l'ONG nigérienne Démocratie 2000 quant à la situation de rapports de force autour des prérogatives du développement au Niger, illustre bien ce concept d'arène politique locale :

Le monde rural au Niger est évidemment un espace de conflits et de confrontations entre acteurs. Dans une commune, il y a les structures de développement nées des projets, il y a la chefferie, les comités nés de la décentralisation, tel le conseil communal, il y a les opérateurs économiques, les paysans, etc. Il y a présentement un conflit majeur entre l'État et les collectivités territoriales. En effet, avec la décentralisation, il y a une responsabilisation des communes dans la conduite de leur propre affaire que les agents de l'État perçoivent comme une perte de pouvoir. Ils résistent puisqu'ils ne veulent pas accepter la reconversion de leur mission. Il y a également un conflit monstre entre le pouvoir traditionnel, c'est-à-dire la chefferie et le conseil communal qui souhaite récupérer la fonction de collecteur d'impôts. Entre le conseil communal et les opérateurs économiques, il y a également des conflits puisque le premier souhaite définir les orientations. Tous ces conflits doivent se gérer au niveau des conseils communaux et le plan de développement qui en émerge doit donc être le fruit d'un compromis, d'une vision partagée de tous ces intérêts. (Démocratie 2000, entretien le 27 mai 2005)

La persistance de ce mythe de la communauté villageoise homogène engendre par conséquent une compréhension biaisée des dynamiques locales nuisible à l'atteinte des objectifs poursuivis par la participation au développement¹⁷². Dans un tel contexte, il est difficile d'aspirer à un changement dans les rapports sociaux à l'origine des phénomènes de pauvreté et d'exclusion :

[...] lorsque l'analyse du social se limite à une vision générale et idéalisée des 'communautés' locales, oubliant les différenciations internes; lorsque la conception du pouvoir fait l'impasse sur ces différenciations et les mécanismes d'exclusion; [...] il n'est

¹⁷¹ Olivier de Sardan J.P., 1995, *Anthropologie et développement, essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris : APAD/Karthala.

¹⁷² Lavigne-Delville P. et Mathieu M. 2003, op. cit., p. 9.

*pas étonnant que le potentiel subversif de la 'participation' soit pour le moins ambigu.*¹⁷³

L'image erronée ainsi que la connaissance limitée qu'entretiennent les agents de projet à l'égard de l'espace politique locale pose donc une limite importante à l'atteinte de résultats bénéfiques aux plus pauvres, dans le cadre d'un projet visant à réduire la pauvreté.

3.2 La participation limitée des populations à l'élaboration des projets à travers l'analyse des Méthodes Accélérées de Recherche Participative

Plusieurs chercheurs, s'inscrivant dans un courant de pensée critique par rapport à l'idéologie dominante, ont décidé de rendre compte des limites de la participation au développement local à partir de l'analyse des diagnostics participatifs de type MARP. Tel que mentionné précédemment, le diagnostic initial constitue une activité majeure du modèle de participation mis en pratique au Niger. Ayant pour ambition de dégager un portrait fidèle de la réalité, de mobiliser les savoirs paysans et d'identifier leurs vrais besoins, cette étape d'une démarche de développement est particulièrement importante. Mais depuis les années 1990, plusieurs critiques à l'égard de ces méthodes ont vu le jour. Pour Philippe Lavigne Delville tout comme pour plusieurs autres chercheurs, la réalisation de ces diagnostics se caractériserait souvent par :

*[...] une mise en œuvre paresseuse et routinière, une application standardisée d'une méthode où la participation se limite à une enquête initiale, aboutissant à un rapport d'une fiabilité discutable, reprenant la gamme classique des propositions d'action, sans guère d'impact sur le déroulement ultérieur du projet.*¹⁷⁴

Au cours du chapitre précédent, nous avons abordé les fondements de ces méthodes ainsi que la manière dont elles sont perçues et mises en pratique dans les projets de développement local au Niger. Nous avons démontré la présence d'un écart entre les objectifs attribués aux Méthodes Accélérées de Recherche Participative et la réalité des pratiques de terrain. La section qui suit a pour objectif d'expliquer de manière plus approfondie cet écart afin de

¹⁷³ Pottier. 1997. "Towards an Ethnography of participatory Appraisal and Research". In Grillo, R & D and R&L. *Discourses on Development. Anthropological Perspectives. Oxford and New York.* cité par Lavigne-Delville P. et Mathieu M. 2003, op. cit., p. 12.

¹⁷⁴ Lavigne-Delville, P. 2005, op. cit., p.6.

rendre compte des limites de la participation des populations à la planification et à l'élaboration d'un projet de développement local. Ainsi, nous aborderons en quoi les méthodes de type MARP posent des postulats faisant obstacle à la production de connaissances ainsi qu'au passage à l'action¹⁷⁵. Nous aborderons également la question de ceux qui participent réellement à cette étape d'une démarche de développement local.

3.2.1 La collecte des connaissances

Malgré l'importance de cette étape dans le modèle de participation mis en pratique au Niger, nos recherches nous ont permis de démontrer que la MARP est conduite par les équipes de projet de façon rapide et peu rigoureuse. Nous nous rappellerons par exemple que dans le cadre du PDLT, la MARP était réalisée en trois jours dans un échantillon limité de villages de la zone d'intervention pour ensuite permettre le démarrage d'actions de développement à grande échelle. Malgré cela, les intervenants des projets ne semblent pas remettre en question la représentativité et la validité des informations collectées. De plus, le passage des connaissances et à des propositions d'action demeure flou.

Les villageois semblent considérés non seulement comme des gens aux idées consensuelles mais également comme «des détenteurs de vérités endogènes avec comme seul désir de les livrer aux étrangers»¹⁷⁶. La démarche MARP repose en fait sur le postulat implicite selon lequel l'observation et le dialogue ouvert avec les paysans, facilité par l'utilisation d'outils visuels, suffisent à donner accès aux savoirs et aux réalités locales¹⁷⁷. Par ailleurs, l'accès aux points de vue et aux connaissances des membres d'une communauté est loin d'être si simple et nécessite diverses compétences de la part des animateurs¹⁷⁸.

Afin de dégager les limites de la participation des populations à cette étape de planification des projets, nous porterons un regard critique non pas sur les outils

¹⁷⁵ Lavigne-Delville P. et Mathieu M. 2003, op. cit., p. 11.

¹⁷⁶ Floquet, A et Mongbo R. 2000. «Production de connaissances et de consensus pendant les MARP et au-delà», in Lavigne-Delville P., Sellamna N. et Mathieu M., *Les enquêtes participatives en débat : ambitions, pratiques et enjeux*, Paris, Karthala, p.270.

¹⁷⁷ Lavigne-Delville, P. 2005, op.cit., p. 6.

¹⁷⁸ Ibid., p.7.

méthodologiques utilisés mais plutôt sur les hypothèses à partir desquelles ils sont mis en pratique. Nous aborderons dans un premier temps les obstacles à une production de connaissances reflétant la réalité des dynamiques locales pour ensuite montrer comment cette démarche peut être influencée par les relations de pouvoir.

3.2.1.1 L'accès aux vrais besoins ainsi qu'au savoir paysan

Selon le directeur du département de sociologie de l'Université de Niamey, les **Méthodes Accélérées de Recherches Participatives** ont été construites comme un paradigme apportant une solution aux piètres résultats ainsi qu'à l'échec de nombreux projets de développement. Toutefois, ces outils ne permettent pas en soi d'accéder aux savoirs ainsi qu'aux véritables besoins des paysans:

La Banque mondiale a véhiculé l'idée selon laquelle les méthodes de recherches participatives et notamment l'outil MARP pouvaient apporter une solution car plus proches des vrais besoins des populations. Cette méthodologie s'est donc rapidement diffusée. Le problème est que les équipes qui la mettent en œuvre sont composées de gens qui ignorent le plus souvent les sciences sociales. Les ONG et associations qui réalisent ces diagnostics participatifs manquent également le plus souvent de compétences. Si ces équipes étaient composées de gens réellement familiers avec les dynamiques paysannes je crois que ces outils pourraient générer d'excellents résultats en terme d'appropriation et de prise en charge. L'accès au savoir paysan et l'identification des véritables dynamiques et enjeux locaux sont complexes et nécessitent des compétences particulières de la part des agents de projets. (Emballly Yacouda, Directeur du département de sociologie de l'Université de Niamey, entretien le 22 juin 2005)

Ainsi, «des villageois seront de bons enseignants si les 'élèves' possèdent de solides connaissances dans les disciplines concernées et savent poser de « bonnes questions » en confrontant les connaissances des paysans aux leurs [...] »¹⁷⁹. Mais même dans ce contexte, nous ne pouvons supposer que les informations dégagées au moyen de ces exercices de recherches participatives rendent pleinement compte de la réalité.

Premièrement, l'expérience en sciences sociales montre qu'il est nécessaire d'identifier ce que l'on cherche et que les outils méthodologiques ne sont que les moyens d'atteindre des

¹⁷⁹ Floquet, A. et Mongbo, R., op. cit., p.271. cité par Lavigne Delville, P. 2005, op. cit., p.7.

objectifs prédéfinis, de répondre à un questionnaire déterminé à partir d'hypothèses et d'indicateurs¹⁸⁰. L'utilisation de ces méthodes de diagnostic ne semble pas orientée vers l'atteinte d'objectif de recherche précis. Selon Lavigne Delville, « discréditant la 'science standard' ou 'les approches conventionnelles', les Marpistes ont une 'phobie de théorie', et partagent un postulat empiriciste, qui suppose que les réalités sont là, pré-existantes, et ne demandant qu'à être dévoilées ».¹⁸¹

Deuxièmement, le regard que porte l'enquêteur sur la réalité est fortement influencé par « ses connaissances antérieures, son questionnaire implicite ou explicite sur le sujet en question »¹⁸². Pour certains, on idéaliserait les savoirs des populations et ses vertus, ce qui viendrait biaiser la découverte elle-même¹⁸³.

Selon Mosse, les rapports sociaux et des dimensions telle le pouvoir influent sur le type de connaissances que transmettent les paysans :

*L'information traitée est souvent de nature très diversifiée faite de mélange de faits et de valeurs, de consensus et de différences, d'ouverture et de sensibilité, [...]. Même lorsque nous sommes sûrs du sens de nos questions, nous sommes peut-être incapables d'interpréter les réponses. [...] Il faut une connaissance fine des contextes sociopolitiques locaux pour distinguer ces différents types d'information, les interpréter correctement et donc traiter l'information de manière appropriée.*¹⁸⁴

La collecte des connaissances est également influencée par le type de relations présentes entre les membres d'une communauté et les agents de projet. La distance qui existe entre l'agent extérieur et le paysan poserait un obstacle majeur à notre connaissance de la réalité des besoins et savoirs paysans :

Les relations d'égal à égal sont difficiles à créer mais nécessaires pour connaître leurs véritables préoccupations. Certains agents instrumentalisent le savoir paysan. Ceux-ci entrent alors dans ce jeu et ne divulguent que ce qu'ils croient que le développeur souhaite entendre. Les intervenants extérieurs arrivent nombreux, en grosses voitures et

¹⁸⁰ Lavigne-Delville P. et Mathieu M. 2003, op. cit., p. 10-11.

¹⁸¹ Lavigne-Delville, P. 2005, op. cit., p.7.

¹⁸² Ibid., p.7.

¹⁸³ Olivier de Sardan J.P. 1995, op. cit., p.106.

¹⁸⁴ Mosse, David, op. cit., p. 384.

ils souhaitent que l'enquête se réalise rapidement. Tous les projets et analyses que j'ai réalisés m'ont permis de constater la présence d'un rapport de pouvoir entre le paysan et le développeur. (Embally Yacouda, Directeur du département de sociologie de l'Université de Niamey, entretien le 22 juin 2005)

En effet, plusieurs auteurs affirment que la représentation que ce font les paysans d'une intervention de développement implique nécessairement un rapport de pouvoir entre agents de projet et population.

Pour les paysans, les projets de développement, c'est 'l'Etat', 'la force', 'les blancs' (quand bien même les équipes sont nationales)¹⁸⁵.

Face à cela, les promoteurs des MARP mettent en avant la conversion individuelle des chercheurs et des techniciens, qui découvrent les pauvres, les paysans, et leurs capacités cognitives. Ils mettent en avant leur volonté de se mettre à leur service, de n'être que des facilitateurs, pour faire émerger un consensus commun; imaginant qu'il n'y a pas de différence radicale de position sociale et de logiques entre techniciens et chercheurs. Sous-estimant radicalement les logiques structurelles du système d'aide [...], et les rapports entre paysans et techniciens (en tant que rapport de classe), les marpistes s'illusionnent largement sur la capacité à construire la confiance et un mode de dialogue [...]. C'est clairement un enjeu, mais penser que la méthode y suffit est largement illusoire : la crédibilité se construit sur une relation dans la durée [...].¹⁸⁶

Maintenant que nous avons fait état des obstacles éloignant les informations recueillies lors de la MARP de la réalité des besoins et des savoirs des populations, nous verrons comment les enjeux de pouvoir locaux posent un risque d'instrumentalisation des données produites.

3.2.1.2 L'espace politique local : un objet de connaissance nécessaire

Au cours du précédent chapitre, nous avons constaté les limites relatives aux données recueillies dans le cadre de la MARP. En plus des savoirs et besoins des paysans, les dynamiques sociales et politiques présentes au village représentent un type de connaissances indispensables à acquérir afin d'être en mesure d'orienter de manière continue une démarche de développement en fonction des objectifs poursuivis. Reposant sur une «vision as-sociologique des sociétés locales», ces diagnostics participent à l'entretien du mythe de la

¹⁸⁵ Lavigne- Delville, P. 2005, op. cit., p.9.

¹⁸⁶ Ibid.,p.10.

communauté africaine homogène en ignorant le plus souvent les différences de statuts ainsi que leurs implications en terme d'accès aux ressources et à la prise de décision¹⁸⁷. On observe donc une méconnaissance des rapports sociaux ainsi que des mécanismes de paupérisation et d'exclusion présents dans les zones d'intervention des projets. Dans ce contexte, la question de savoir si les besoins de tous les membres d'une communauté, notamment des groupes les plus pauvres, sont accessibles à ces méthodes se doit alors d'être posée.

Premièrement, le temps consacré à la réalisation de ces diagnostics pose obstacle à une compréhension fine de la zone d'intervention. On se rappellera que dans le cas du PDLT, des diagnostics de trois jours avaient été réalisés dans seulement 25% des villages de la zone.

Les enquêtes MARP sont trop rapides pour avoir la prétention de connaître la complexité des dynamiques locales. À travers mes recherches dans certains milieux paysans, je me suis rendu compte que dans plusieurs cas, il m'a fallu quatre ans pour comprendre les enjeux de pouvoir locaux. Les paysans vont tout faire pour dissimuler les conflits de leur communauté et donner l'impression de gens unis vivant en harmonie les uns les autres. (Embally Yacouda, Directeur du département de sociologie de l'Université de Niamey, entretien le 22 juin 2005)

Lors de la réalisation de ces diagnostics, le dialogue entre les intervenants extérieurs et la population s'effectue dans le cadre de "focus groups" censés permettre à chacun des groupes sociaux d'exprimer ses besoins. Toutefois, on observe dans le cas du Niger, qu'au sein même d'un groupe de femmes, certaines sont issues de l'aristocratie locale et d'autres peuvent venir d'un groupe considéré, par exemple, comme d'anciens esclaves. Malgré cela, ces groupes sont constitués sur la base de l'âge et du sexe, non pas à partir de connaissances des mécanismes d'exclusion et d'inégalités dans l'accès aux ressources et à la prise de décision. Dans ce contexte, « les outils MARP [...] encouragent l'expression d'un consensus apparent, voilant les enjeux sociaux ou politiques, neutralisant les questions sensibles (foncier, différenciations, etc.), avec de grandes chances d'exclure les autres points de vues »¹⁸⁸. Il existe donc un risque important de voir les préoccupations des groupes les plus marginalisés

¹⁸⁷ Ibid., p.8.

¹⁸⁸ Ibid., p.8.

demeurer méconnues au profit des points de vue et intérêts de ceux ayant de l'influence au sein de l'espace politique local¹⁸⁹.

L'insuffisante sensibilité des équipes de projet à la dynamique sociopolitique au sein de laquelle ils interviennent ainsi que leurs connaissances limitées des sciences sociales augmentent de manière considérable les risques d'instrumentalisation de la démarche MARP par les pouvoirs locaux.

*L'analyse des rapports sociaux dans les démarches participatives est souvent aussi pauvre que la volonté de les changer est ambiguë. Or, faire l'impasse sur les différenciations sociales et les enjeux de pouvoir locaux ouvre un espace de récupération et de manipulation, dont les acteurs se saisissent dans leurs stratégies de compétition sociale et politique*¹⁹⁰.

Le fait de ne pas connaître le statut social de ses interlocuteurs réduit considérablement la compréhension qu'ont les intervenants de la dynamique de discussion et de la qualité de participation qui s'y joue¹⁹¹.

Ainsi, nous avons en effet observé qu'au Niger, les pratiques de diagnostic MARP se caractérisent par des limites importantes quant aux connaissances qu'elles permettent d'acquérir sur les relations sociales et politiques au sein des villages. L'instrumentalisation des connaissances par la minorité influente d'un village a pour conséquence l'exclusion des points de vue des individus les plus démunis. Les enjeux de pouvoir locaux représentent donc un objet de connaissance nécessaire pour que les acteurs extérieurs puissent effectivement faciliter des changements sociaux favorables aux plus pauvres.

¹⁸⁹ Ibid., p.9.

¹⁹⁰ Ibid., p.9.

¹⁹¹ Ibid., p.9.

3.2.2 *Le problème du passage de la connaissance à l'action*¹⁹² : la recherche d'un consensus autour de solutions déjà définies par les «développeurs»

Nos observations, quant au modèle de participation au développement mis en pratique au Niger, illustrent l'importance de nous interroger sur la nature du consensus villageois qui entoure le choix des actions de développement qui seront menées. Au cours du chapitre précédent, l'analyse des discours et pratiques des acteurs au Niger nous avait permis de constater que les exercices MARP représentaient davantage une étape de cueillette d'informations plutôt qu'une démarche d'échange devant mener à un consensus sur les priorités de développement. En fait, les démarches actuelles de diagnostics MARP n'assurent pas le passage de la connaissance acquise sur le milieu, à l'identification d'actions de développement reflétant les besoins et priorités des plus pauvres. On se rappellera, par exemple, que dans le PDLT, les informations recueillies lors de la réalisation de la MARP n'avaient pas pour objectif d'identifier les priorités ou encore d'élaborer des plans de développement villageois.

Selon Philippe Lavigne Delville, même si la MARP se veut une méthode de planification participative des actions de développement à mener, « rien n'est dit sur la façon de faire, et aucun outil spécifique n'est proposé pour cela »¹⁹³. «L'hypothèse implicite semble que le choix des priorités émerge spontanément et de façon consensuelle d'un diagnostic lui-même partagé et consensuel [...]»¹⁹⁴.

Nous avons observé, dans le cadre de nos recherches sur le PDLT, que l'information recueillie dans un nombre limité de villages remontait vers le haut afin d'alimenter l'élaboration des grandes orientations de développement du canton. Pour ce qui est du processus ayant mené au choix des actions de développement dans les villages, nous avons démontré dans le précédent chapitre qu'il s'effectuait selon une logique de haut en bas en fonction des informations qu'avaient les villageois sur l'offre du projet. En ce sens, on observe une logique davantage fondée sur la recherche de problèmes à des solutions déjà

¹⁹² Lavigne-Delville P. et Mathieu M. 2003, op. cit., p. 11.

¹⁹³ Lavigne- Delville, P. 2005, op. cit., p.12.

¹⁹⁴ Ibid., p.12.

définies d'avance¹⁹⁵. Cette idée selon laquelle les demandes villageoises sont formulées en fonction d'un ensemble de solutions techniques définissant l'offre d'un projet a par ailleurs été avancée par J.-D. Naudet¹⁹⁶.

D'ailleurs, notre analyse précédente du processus ayant mené au choix des actions de développement dans les villages appuie fortement cette hypothèse. En effet, nous avons démontré que les demandes villageoises s'inspiraient d'une offre prédéfinie en fonction des informations que des délégués villageois avaient pu obtenir du projet de par leur participation au sein des structures mises en place au niveau des zones. À cet effet, les recherches de J.-P. Olivier de Sardan démontrent de manière frappante que les actions de développement menées depuis les trente dernières années dans les villages du Niger sont très largement identiques malgré les changements de discours et d'approches.¹⁹⁷ Ainsi, malgré leurs bonnes intentions, les ONG suscitent la participation des populations à un projet dont les objectifs, les grandes orientations et les règles de fonctionnement sont le plus souvent déjà fixés¹⁹⁸.

Selon certains chercheurs, les demandes villageoises, bien que s'inspirant de l'offre du projet, répondent également à des considérations de nature économique. Une étude réalisée par le LASDEL portant sur les structures participatives initiées par un projet de développement montre comment le choix des microprojets demandés par les villageois peut être motivé par une volonté du moindre effort financier.

*Nous voulions d'abord avoir un puit, ensuite nous avons aussi demandé une école, un magasin et un dispensaire. C'est l'école que nous avons eue. Parce que vous savez, la contrepartie demandée pour le puit, ça dépasse celle de l'école où il faut juste une contribution physique. Le puit, c'est deux cent mille. On ne peut pas!*¹⁹⁹ (Le chef de village de Kafina, nov.2002).

¹⁹⁵ Cette logique a également été observée au sein d'une étude réalisée par le LASDEL : Souley A. et Hahonou E.K. 2004. *Les associations cantonales dans le Tagazar et le Tondikandia*, Laboratoire d'études sur les dynamiques sociales et le développement local, Études et Travaux no 24, Niamey, p.43.

¹⁹⁶ Naudet, J.-D. 1999. *Trouver des problèmes aux solutions : 20 ans d'aide au Sahel*, OCDE, Paris. cité par A. Souley et E.K. Hahonou, op. cit., p.43.

¹⁹⁷ Jean-Pierre Olivier De Sardan, 1999, loc. cit., p.151-152.

¹⁹⁸ Lavigne-Delville, P. 2005, op. cit., p.15.

¹⁹⁹ A. Souley et E.K. Hahonou, op. cit., p.43.

Cette étude du LASDEL montre même comment ce type de participation concourt à une instrumentalisation politique des projets de la part des ressortissants²⁰⁰. En effet, dans bien des cas, les paysans ont recours aux ressortissants du village afin de contourner cette participation financière qu'ils perçoivent comme une contrainte. Plutôt que de conduire à une appropriation des actions par les bénéficiaires, la participation financière «se traduit dans les faits par une récupération politique par les contributeurs réels [...] qui à travers leur participation font montre aux villageois de l'intérêt qu'ils portent au terroir natal »²⁰¹.

Malgré les discours faisant l'éloge de la participation, nous constatons que la pratique des diagnostics participatifs est beaucoup plus complexe. Ainsi, la participation des populations à la planification des projets est somme toute plus limitée qu'il n'y paraît. « Les paysans expriment à des agents de développement les besoins qu'ils pensent que ceux-ci pourront satisfaire »²⁰².

En effet, les projets sont pour la plupart définis dans les ministères et au sein des agences de développement en fonction des thèmes à la mode au sein du système d'aide.²⁰³

*Les MARP sont ainsi d'autant plus appréciées qu'elles offrent une légitimité participative à bon compte, du fait de leur notoriété, tout en permettant à quelques ajustements près, de poursuivre des projets classiques, mais censés être validés par les bénéficiaires.*²⁰⁴

Ainsi, nous pouvons conclure, à l'instar de plusieurs auteurs s'inscrivant dans ce courant de pensées critique à l'égard de la participation au développement, que le type de participation qu'amène la réalisation de diagnostics de type MARP demeure limité, de nature utilitaire et ne remet certainement pas en question les rapports d'inégalité et de domination présents au sein des collectivités locales.

²⁰⁰ Les ressortissants sont des villageois ayant quitté le village afin de réaliser des études et qui décident de ne pas revenir s'y installer.

²⁰¹ Ibid., p.44.

²⁰² Olivier de Sardan, J.-P. 2001, loc. cit., p.154.

²⁰³ Lavigne- Delville, P. 2005, op. cit., p.17.

²⁰⁴ Lavigne- Delville, P. 2005, op. cit., p.18.

3.3 Les limites d'une architecture institutionnelle censée assurer l'auto-développement des collectivités locales

Dans le but de favoriser l'auto-développement, la mise en place d'une architecture institutionnelle est devenue la norme au sein des projets de développement local au Niger. Ces structures collectives créées afin d'assurer la participation des bénéficiaires à la prise de décision constituent une composante majeure du modèle de participation que tentent d'introduire les projets de développement. Toutefois, nous avons démontré, au cours du précédent chapitre, le décalage entre la réalité, telle que perçue par les villageois interrogés, et la vision qu'entretiennent les acteurs extérieurs de ce modèle de participation. S'intégrant dans un environnement empreint d'inégalités et d'enjeux de pouvoir, l'atteinte des objectifs recherchés par cette structuration du monde rural est confrontée à plusieurs obstacles. La section qui suit tentera d'expliquer cet écart entre le modèle prévu et les pratiques en portant un regard critique sur ces structures de participation. Ainsi, il nous sera possible d'évaluer dans quelle mesure ces structures sont à même de favoriser la création d'une dynamique endogène de développement autogéré ainsi qu'une participation des plus pauvres aux décisions qui les concernent.

3.3.1 Les structures de participation confrontées au mythe de l'action collective²⁰⁵

Malgré la constitution de comités et autres structures censées, du point de vue de l'idéologie participative, assurer la pérennité et la prise en charge des actions de développement par les populations, des recherches démontrent que la gestion collective du bien commun au Niger n'est pas caractéristique des habitudes villageoises²⁰⁶.

Jean-Pierre Olivier de Sardan démontre, en effet, que dans le cas du Niger, ces groupements ne sont pas même « l'embryon d'une société civile organisée en vue du développement »²⁰⁷. Ils n'auraient :

²⁰⁵ Jean-Pierre Olivier de Sardan a démontré, à travers plusieurs de ces publications, que les villages nigériens sont bien souvent divisés, sans traditions ni habitudes à l'action et à la gestion collective d'un bien commun.

²⁰⁶ Olivier de Sardan, J.-P. 1999, loc.cit., 153.

²⁰⁷ Ibid., p.164.

*[...] aucune légitimité en tant qu'expression d'une gestion collective des affaires villageoises, mais représentent simultanément une contrainte imposée par les intervenants et une occasion pour ceux qui se sont mis en bons termes avec ces intervenants. Ils sont souvent perçus dans les villages comme des groupes d'intérêts particuliers, constitués par ceux qui ont su se positionner comme des interlocuteurs locaux des projets, pour chercher à s'approprier les ressources de ces projets. En ce cas, la constitution de ces groupements aiguise les rivalités et les tensions.*²⁰⁸

Au Niger, de manière générale, il n'y aurait « ni traditions ni habitudes ni formes endogènes d'organisation » allant dans le sens d'un « patrimoine collectif villageois et d'une responsabilité partagée à son égard ».²⁰⁹ « Un village nigérien est toujours une stratification et un chevauchement de groupes particuliers, et chacun soupçonne volontiers les autres de se défausser face à des responsabilités ou à des tâches 'collectives' »²¹⁰.

Par ailleurs, nos recherches sur la participation des populations à la gestion dans le cadre du PDLT nous avaient permis de corroborer le constat de Jean-Pierre Olivier de Sardan selon lequel, au Niger, la gestion des fonds communs se caractérise par des malversations qui entretiennent un « climat de soupçon » quant à de possibles détournements.²¹¹

*Les distributions de crédits par des comités [...] dont les membres satisfont en priorité les demandes de leur propre famille ou de leurs proches sont ainsi une pratique courante. Quant aux « commissions » et « cadeaux » donnés à ceux d'entre les villageois qui servent de « portes d'accès » aux ressources des projets ou qui les distribuent eux-mêmes, ces « prestations » sont à ce point d'usage courant qu'elles sont pratiquées spontanément, même lorsqu'elles ne sont pas formellement exigées.*²¹²

Ainsi, les organisations villageoises représentent le plus souvent un enjeu de pouvoir puisqu'elles deviennent une opportunité d'acquérir des ressources et de consolider son statut. Au sein de l'arène politique locale, elles deviennent un « espace de soupçons » autour de possibles détournements de fond ainsi que des ambitions des uns et des autres²¹³. Ainsi, les organisations de développement, plutôt que de favoriser l'autopromotion des collectivités,

²⁰⁸ Ibid., p.164-165.

²⁰⁹ Ibid., p.153.

²¹⁰ Ibid., p.153.

²¹¹ Ibid., p.154.

²¹² Ibid., p.155.

²¹³ Olivier de Sardan, J.-P. 2004, op. cit., p. 10.

iraient même jusqu'à nuire à « l'émergence d'un sens du bien public et de l'intérêt collectif »²¹⁴. Notre analyse de la participation au sein des comités de gestion mis en place dans le cadre du PDLT nous permet d'appuyer cette hypothèse. En effet, nos recherches nous avaient permis de constater la présence de cet « espace de soupçons » susceptible de nuire à la pérennité des actions de développement entreprises dans les villages.

Les risques d'instrumentalisation du projet par les pouvoirs locaux posent également le problème de la représentation des différents groupes et notamment des plus pauvres au sein des structures de participation mises en place par les projets. En ce sens, notre analyse du modèle de participation présent au Niger et plus spécifiquement du processus ayant mené, dans le cadre du PDLT, au choix des membres des structures de participation avait mis en lumière ce problème. En effet, nous avons constaté la présence d'un processus de désignation fondé sur un système de consensus reproduisant les rapports de force locaux. Cette situation pose donc un obstacle majeur à la participation des plus démunis aux décisions prises au sein des instances mises en place dans le cadre des projets de développement.

Comme l'explique un directeur de projet du Fonds d'Équipement des Nations Unies :

Il y a vraiment une idéologie derrière la participation puisqu'on suppose qu'elle mènera nécessairement à une démocratisation à la base. Mais ce n'est pas le cas. Les approches participatives ne peuvent résoudre tous les problèmes, notamment ceux liés au respect des statuts pour ce qui est du choix des membres des comités. Malgré ce contexte de hiérarchie locale, ces gens doivent être tenus responsables de leurs actions afin de réellement représenter les gens. (FENU , entretien le 21 juin 2005)

Les structures de participation doivent non seulement être composées de membres représentant les intérêts de l'ensemble des groupes sociaux mais doivent aussi être tenues responsables de leurs actions. Comme l'explique le directeur du Fonds d'Appui à la Lutte contre la Pauvreté de l'ACDI :

²¹⁴Olivier de Sardan, J.-P. 1999., loc.cit., p. 165.

Un autre obstacle à la pérennisation des actions au Niger est l'absence de sanctions. Il n'y a pas une habitude de rendre des comptes des actions et de la gestion qui est faite des fonds. On reproduit ainsi une culture de l'impunité permettant implicitement à des individus de bénéficier à titre personnel de fonds qui ne leur appartiennent pas. (ACDI, entretien le 28 juin 2005)

Au-delà de la « capacité de nuisance »²¹⁵ de la chefferie, il est donc essentiel que les projets préparent les villageois à exercer un rôle de contre-pouvoir afin de contraindre les différentes structures de gestion à rendre des comptes. Lors de nos recherches au Niger, aucun des projets analysés ne semblaient toutefois prévoir des activités de sensibilisation des villageois à ce rôle essentiel.

Il est donc très incertain que, sous l'impulsion d'interventions extérieures, la mise en place de structures participatives soit en mesure de créer une dynamique endogène de développement autogéré. La force de la chefferie ainsi que la façon dont sont perçus les comités, c'est-à-dire avant tout comme un instrument de pouvoir et d'accès à des ressources, pose une limite importante à l'organisation d'une société civile locale représentative et responsable.

3.3.2 Les structures de participation, un espace de négociation et de compromis?

Comme nous l'avons souligné plus tôt, le village nigérien est fortement hiérarchisé et se présente comme un lieu empreint de rapports de force, d'intérêts divergents et même de conflits en ce qui concerne l'utilisation et la gestion des fonds introduits par un projet²¹⁶. Dans cette perspective où l'on reconnaît l'existence de groupes aux logiques contradictoires, le concept de participation tend alors à évoluer vers celui de négociation²¹⁷. Une décision devient alors le résultat d'un compromis sociopolitique où le défi à relever consiste alors à gérer les divergences d'intérêts qu'il peut y avoir autour d'une intervention de développement²¹⁸. Ainsi, ce concept de « négociation » exigerait de la part des agents de projets d'éviter le piège de se représenter les villages comme des entités homogènes et

²¹⁵ Olivier de Sardan, J.-P. et Elhadji Dagobi, A. 2000. «La gestion communautaire sert-elle l'intérêt public? Le cas de l'hydraulique villageoise au Niger», *Politique africaine*, no 80, p.162.

²¹⁶ Olivier de Sardan, J.-P. 1999, loc.cit., s.p.

²¹⁷ Chauveau, 1997, op. cit., chapitre 11, s.p.

²¹⁸ Ibid., chapitre 11, s.p.

consensuelles et de s'assurer le respect de règles claires en ce qui concerne les lieux et les modes de prise de décision²¹⁹. Toutefois, on constate que les agents de développement possèdent le plus souvent des compétences limitées et qu'ils ne sont pas en mesure, pour la plupart, d'assurer la gestion des divergences et des conflits susceptibles d'émerger autour d'une intervention de développement²²⁰.

Selon le directeur du département de sociologie de l'Université de Niamey, cette incapacité à gérer les enjeux de pouvoir que génère un projet représente une limite importante de la participation au développement.

Le projet de la Coopération Suisse dans la région de Gaya a provoqué des conflits au sein de la famille de la chefferie. Le frère du chef qui est président d'une des structures est perçu comme une menace étant donné le pouvoir que l'accès aux ressources lui a permis d'acquérir. Chaque projet crée des enjeux de pouvoir et vient perturber les rapports de force présents dans une communauté. Un des problèmes majeurs des approches participatives est qu'elles ne permettent pas de gérer les conflits qui émergent autour d'un projet. Les intervenants n'en ont pas la compétence. (Embally Yacouda, directeur du département de sociologie de l'université de Niamey, entretien le 22 juin 2005)

Dans le cadre de nos recherches, nous nous sommes intéressée à la perception des différents acteurs quant à la présence de ces conflits ainsi que la manière de les gérer. Il est important de souligner que la plupart des intervenants extérieurs avec qui nous nous sommes entretenus ont tout simplement affirmé ne pas avoir été confrontés à des conflits lors d'interventions de développement. Cette affirmation nous confirme que de nombreux agents de projets perçoivent les communautés africaines comme un tout homogène et consensuel.

Pour certains autres, il est clair que l'introduction de changements dans les modes de prise de décision selon des principes de démocratie locale et représentative est confrontée à une structure sociale enracinée qu'un projet n'est pas en mesure de modifier sans susciter de conflits. Pour cette catégorie d'acteurs, le dialogue est présenté comme étant le principal outil

²¹⁹ Ibid., chapitre 11, s.p.

²²⁰ Lavigne-Delville, P. 2005, op. cit., p.17.

de gestion. Toutefois, on constate que la majorité d'entre eux se sent démunie quant à la manière d'y faire face:

Lorsqu'on se rend compte qu'il y a un conflit suite à l'intervention d'un projet, il faudrait faire une recherche pour en découvrir l'origine. Le dialogue peut parfois trouver une solution mais souvent, c'est pire s'il y a des personnes qui s'en mêlent. Certains conflits sont sanglants vous savez. (ONG Karkara, entretien, le 2 juin 2005)

La structure sociale est un facteur qu'on ne peut éviter et c'est impossible d'aller contre ça. On est obligé de respecter cette hiérarchie sociale car les projets pourraient être générateurs de conflits importants impossibles à gérer. Il faut se rendre à l'évidence, au sein des structures et groupements, c'est une minorité qui mène la barque et nous pouvons difficilement aller contre cela. Dans un groupement, on a essayé de faire changer les choses et vraiment, on n'a pas pu modifier la structure. Il y avait des problèmes au sein du comité de gestion que certains accusaient de détournements. On a tenté d'amener un changement des membres du comité exécutif mais ça n'a pas fonctionné. Le changement de rapports de force au sein des structures est donc très difficile à réaliser. (ACDI, entretien le 28 juin 2005)

On constate que ce malaise des intervenants face à la gestion des divergences et conflits émergeant de leurs interventions est très répandu. Dans le même ordre d'idée, nous avons observé que les différents projets de développement local semblent craindre la dimension politique qu'introduit le concept d'«empowerment». En effet, le renforcement des capacités des plus pauvres à s'exprimer et à participer aux affaires qui les concernent implique de vaincre les résistances des personnes en position de pouvoir. Une participation plus large des populations à la prise de décision ou encore une distribution plus équitable des ressources introduites par un projet demanderait un important changement d'approche ainsi que davantage de compétences. Bien que les projets de développement local au Niger ciblent souvent les femmes à titre de bénéficiaires, les groupes sociaux marginalisés sur la base de différences de statuts demeurent quant à eux en retrait. L'objectif d'«empowerment» implique un changement sociopolitique qui dépasse la volonté, les moyens et bien souvent les compétences des ressources humaines d'un projet. Comme l'explique l'un des leaders de la « société civile » au Niger :

Le monde rural est un milieu où l'ignorance est présente ce qui donne encore plus de pouvoir aux élites locales. La structure sociale se caractérise par des rapports totalement

inégalitaires et une longue tradition de domination et d'écrasement. On veut former un comité, le plus pauvre ne peut même pas oser lever la tête et affirmer son souhait d'en faire partie. Ce n'est pas possible, il se ferait ridiculiser. Pour intervenir en ce sens, ça prend des gens qui ont une vision, et qui comprennent en profondeur cette dynamique. Il faut savoir qui domine et adopter des stratégies subtiles afin de contourner les jeux politiques et les orienter favorablement aux intérêts des groupes exclus. Donner du pouvoir aux gens qui n'en ont pas, leur permettre de participer à la prise de décision, implique d'affronter ceux qui en ont. S'ils comprennent que l'objectif consiste à changer les rapports de force, les pouvoirs locaux vont saboter le projet puisqu'ils ont tous les moyens de le faire. J'ai vu plusieurs projets qui par méconnaissance ont même renforcé le pouvoir de l'aristocratie locale. Beaucoup font cela sans le savoir. (Journaliste et directeur de la radio Alternative, entretien le 25 mai 2005)

Selon un chercheur du LASDEL, les approches participatives telles qu'actuellement mises en pratique, ne sont certainement pas en mesure d'intégrer les gens les plus exclus à la prise de décision :

Même avec une connaissance plus approfondie des enjeux de pouvoir locaux et des dynamiques sociales, un changement dans la structure sociale est un processus à long terme qui ne peut être impulsé de l'extérieur. Le projet permet de faire un pas dans ce sens mais les approches ont des limites. Les processus de prise de décision demeurent sous l'influence d'une aristocratie qu'il n'est pas évident de déloger. Avec la neutralité politique que se donnent les projets, comment peut-on aspirer à de tels changements de rapports de force? (Kimba, entretien le 28 juin 2005)

L'exemple du **Projet de Développement Local de Torodi** est à ce titre très révélateur. Ce canton se caractérise par la présence d'anciens captifs particulièrement marginalisés dans la prise de décision. Lors de discussions entre intervenants et villageois concernant les groupes cibles du projet, les chefs de canton sont même allés jusqu'à refuser d'admettre le statut social de ce groupe :

les chefs de canton ne voulaient même pas qu'on parle d'anciens captifs. Ils disaient 'non y en a pas'. Mais en réalité, on voit une séparation. Les gens ne se marient pas entre eux et ils ne sont jamais consultés. Il y a plusieurs villages identifiés comme anciens captifs. (Directeur PDLT, ABC Écologie, entretien le 14 juin 2005)

Face à cette situation où les pouvoirs locaux ont refusé de reconnaître l'exclusion dont est victime ce groupe au sein du canton, les intervenants du PDLT ont préféré ne pas insister.

Par conséquent, afin d'œuvrer tout de même à la lutte contre la pauvreté et aux inégalités, le PDLT a jugé qu'il était préférable de se concentrer uniquement sur la participation des femmes, considérées comme étant également un groupe victime de marginalisation.

Dans un tel contexte, où les projets ne prennent pas en compte l'exclusion dont sont victimes certains groupes sociaux, les structures de participation ne constituent donc pas des espaces de négociation et de compromis. Dans une perspective de lutte contre la pauvreté et de démocratisation locale, cette particularité pose une limite importante à la négociation des préoccupations et intérêts de tous au sein d'un processus de prise de décision.

3.3.3 Des structures de participation dépendantes de l'extérieur

Une limite importante des approches participatives, en terme de pérennisation des actions, est la persistance d'un rapport de dépendance entre projet et population. Malgré la multiplication des structures de participation et comités de gestion censés assurer l'auto-développement d'une collectivité, on observe dans les faits qu'«au cours des trente dernières années, aucun comité n'a jamais survécu à la fin du projet qui l'avait mis en place»²²¹.

L'analyse du PDLT nous a effectivement permis de constater qu'entre 2000 et 2002, lors de l'arrêt du projet, aucune des structures qui avaient été mises en place n'avait survécu. Malgré les efforts déployés en terme de formation et de renforcement des capacités de ces organisations à fonctionner de manière autonome, la dépendance vis-à-vis des projets demeure. D'ailleurs, nos entretiens nous révèlent que pour la plupart des villageois, la fin du projet signifie la fin des activités des différentes structures de développement. En effet, plusieurs des villageois avec qui nous nous sommes entretenus dans le cadre de notre analyse du PDLT ne semblaient pas allouer d'importance à la pérennité des Comités Villageois de Développement :

S'il n'y a plus de projet, le CVD sera terminé. (membre du CVD, village de Iboy, entretien le 14 juin 2005)

²²¹ Olivier De Sardan, 1999, loc. cit., p.151.

S'il y a des informations concernant un autre projet, on pourra toujours déléguer les mêmes personnes afin de ramener l'information au village. (membre du CVD, village de Tchamdaga, entretien le 15 juin 2005)

Les structures participatives se caractérisent également par une dépendance financière nuisible au processus d'appropriation locale. En effet, plutôt que d'œuvrer à l'autonomisation financière de cette architecture institutionnelle supposée assurer la maîtrise du développement, la plupart des intervenants extérieurs interrogés abordent ce problème de la manière suivante:

Vous savez les acquis s'évanouissent une fois que le projet est parti. Les structures s'émoussent mais peuvent être redynamisées par la suite lors de la venue de nouveaux bailleurs de fonds. (Coopération Allemande, entretien le 6 juin 2005)

Partout où nous sommes intervenus avec les approches participatives, nous avons toujours fait en sorte que d'autres projets prennent la relève. Ces nouveaux projets utilisent les mêmes structures que nous avons mises en place et c'est le meilleur moyen d'assurer leur pérennité. (ONG Karkara, entretien, le 2 juin 2005)

Après plusieurs appels à proposition, les populations vont avoir acquis de nouvelles compétences en matière de développement autogéré et n'importe quel bailleur qui viendra après pourra constater qu'elles sont bien organisées pour défendre leur dossier. Je trouve que ça c'est un acquis car il y aura toujours des projets extérieurs. (Coopération de l'Union Européenne, entretien 9 juin 2005)

Bien que l'ensemble des projets de développement local au Niger aspire à l'appropriation locale ainsi qu'à la mise en place d'un modèle d'auto-développement, on constate une absence de volonté de développer l'autonomie financière des collectivités. Cette dépendance des populations vis-à-vis l'extérieur constitue une limite importante à l'atteinte des objectifs attribués à la participation.

3.3.4 Décentralisation et structures de participation, une articulation à définir

La décentralisation représente le nouveau modèle de gouvernance encouragé pour ne pas dire imposé par les institutions internationales de développement. Elle peut être vue à la fois comme une limite potentielle à l'atteinte des objectifs de la participation et à la fois comme une opportunité. Dans une perspective d'auto-développement, la décentralisation assurerait le

transfert de pouvoir nécessaire aux populations afin de prendre en charge leur propre développement. On s'attend ainsi à combler les lacunes d'un Etat incapable de répondre aux besoins de ses populations et d'assurer l'amélioration des conditions de vie des plus démunis.

Nous tenterons de démontrer dans cette section que les liens de cause à effet entre décentralisation, participation et renforcement de la capacité des pauvres à devenir les acteurs de leur propre développement ne sont donc pas aussi clairs que le discours des institutions internationales le laisse entendre.

Dans le cas du Niger, le processus de décentralisation, débuté en janvier 2005, est vu par la majorité des acteurs interrogés comme un atout pour la pérennité des actions de développement. Certains d'entre eux sont toutefois préoccupés par l'articulation entre l'architecture institutionnelle des projets et celle introduite par ce nouveau modèle de gouvernance. En effet, les «projets» et la décentralisation interagissent l'une avec l'autre et influencent toutes deux les règles du jeu politique. Leur influence respective sur les pouvoirs locaux au Niger ainsi que leurs effets en terme de lutte contre la pauvreté demeurent méconnus²²².

La décentralisation peut être vue comme un obstacle potentiel à la pérennisation des structures et compétences acquises dans le cadre des projets ou encore constituer la solution pour une meilleure cohérence des actions de développement. Dans le discours de certains acteurs au Niger, la décentralisation est également perçue comme un pré requis pour une prise en charge du développement par les populations concernées. Selon un des directeurs de la Coopération Allemande :

Le problème du développement en Afrique est qu'une fois que le projet est parti, tout est laissé à l'abandon. Mais avec la décentralisation, le conseil élu qui sert en théorie les intérêts de la population et qui les représente devrait veiller à ce que tout ce qui est fait dans la commune soit viable puisqu'ils seront jugés en fonction de leurs réalisations. Ça sert donc leurs intérêts sur le plan politique de rendre pérennes les réalisations. Avec la décentralisation, il y a donc une certaine compétition positive qui s'installera entre les

²²² Olivier de Sardan, J.-P. 2004, op. cit., s.p.

différentes communes. Si l'une d'entre elles s'avère non viable elle sera dissoute et rattachée à une autre. Personne ne veut cette perte de contrôle politique et les gens vont travailler pour ne pas que ça arrive. (Coopération Allemande, entretien le 6 juin 2005)

Selon cet acteur, la décentralisation irait même jusqu'à réduire les risques d'accaparement des ressources du projet par une élite locale.

Avec la décentralisation, c'est plus difficile de s'accaparer les ressources d'un projet puisque l'organe de décision qu'est le conseil municipal est composé de plusieurs conseillers élus. Les risques sont alors bien moindres qu'une personne influente monopolise à son avantage la prise de décision et la distribution des ressources. (Coopération Allemande, entretien le 6 juin 2005)

Toutefois, le modèle de démocratie locale que la décentralisation véhicule n'assure pas automatiquement une meilleure participation de tous les groupes sociaux à la prise de décision.

La décentralisation amène un changement de rôle des uns et des autres et donc des changements importants dans la distribution du pouvoir. Toutefois, il demeure très probable et même certain que les intérêts des plus pauvres seront faiblement représentés au sein du cercle des élus. (Programme des Nations Unies pour le Développement, entretien le 23 juin 2005)

Au même titre que les structures de participation mises en place dans le cadre des projets de développement local, les risques sont élevés qu'une aristocratie non représentative des intérêts de l'ensemble des groupes sociaux récupère le conseil municipal. Dans ce contexte, il demeure hypothétique de prétendre que la décentralisation permet de se rapprocher des véritables besoins des populations pauvres. Tout comme le modèle de participation qu'introduisent les projets de développement local, le modèle de démocratie qu'introduit la décentralisation pose le défi d'un changement de rapports de force au profit des groupes exclus de l'accès aux ressources et à la prise de décision.

Le problème de l'articulation entre décentralisation et projets se pose quant à lui essentiellement en terme de reconnaissance des compétences acquises par certaines structures

de développement créées par les projets. Leur pérennité est fortement remise en question par le refus des autorités qu'elles soient institutionnalisées.

Il n'y a pas aujourd'hui un environnement juridique favorable à la reconnaissance de ces structures parce qu'il y a des craintes qu'elles entrent en conflit de compétence avec le conseil municipal élu. Par le passé, ce sont ces structures communautaires créées par les projets qui se sont appropriées les prérogatives du développement. Mais maintenant, tout ce qui est développement local et gestion des ressources naturelles devient l'affaire du conseil municipal, seul maître de la gestion des affaires locales. Il y a eu des propositions de textes pour la reconnaissance des structures communautaires mais elles n'ont jamais abouti. L'environnement juridique est donc très défavorable. Il serait très dommage que les compétences acquises, si rares en milieu rural, se perdent par un manque de volonté politique des conseils municipaux d'en tirer profit. (Coopération Suisse, entretien le 29 juin 2005)

Bien que le processus de décentralisation ait le potentiel d'assurer une plus grande cohérence dans les actions de développement menées localement, on constate que les projets de développement local analysés au Niger continuent d'orienter leurs interventions autour de leur propre architecture institutionnelle. Mais, en l'absence de reconnaissance juridique, la pérennité de ces organisations participatives de développement est maintenant tributaire de la volonté du conseil municipal. Selon le directeur du FALP de l'ACDI, le rôle d'auto-développement et de prise en charge serait maintenant l'affaire du conseil municipal:

En ce qui concerne la pérennité des actions, il faut travailler étroitement avec ces nouvelles structures décentralisées car elles aussi ont besoin de renforcement de capacité. Ce sont elles qui dans le futur auront la responsabilité d'assurer le relais et le suivi des actions. Aujourd'hui, une fois qu'un projet se termine, ce ne sont ni les services techniques de l'État, ni les structures des projets qui assurent le relais. Il n'existe aucun suivi des indicateurs, il n'existe même pas de stratégie réelle afin d'intégrer de façon systématique les résultats des projets à l'échelle d'une région ou d'un département. (ACDI, entretien le 28 juin 2005)

Malgré l'importance d'intégrer de manière cohérente l'action des projets au sein de cette nouvelle dynamique, on observe que des projets tel le PADEL de la Coopération suisse ou encore le PDLT introduisent des modèles de participation où les efforts continuent d'être orientés vers le renforcement des capacités de structures n'ayant aucune légitimité politique et juridique.

À moins que le conseil municipal ait la volonté de conserver les acquis, ce dont je doute, les différentes structures de participation autour desquelles ont porté les actions du PADEL disparaîtront. Elles n'ont aucune reconnaissance juridique et je ne crois pas qu'elles aient l'ambition de s'autofinancer. Sans manne extérieure, elles perdent ce pour quoi elles avaient été créées. Leur pérennisation ne peut passer que par la décentralisation et le conseil municipal qui maintenant a la légitimité et le pouvoir financier. (Kimba, Chercheur du LASDEL, entretien le 28 juin 2005)

Le PDLT constitue également un exemple révélateur du problème qui émerge autour de l'articulation entre projets et décentralisation.

Le développement est une question qui représente un enjeu de pouvoir important. Personnellement, je doute fort que le conseil municipal accepte de partager ce pouvoir avec un autre comité. Il souhaitera garder les prérogatives du développement puisque c'est un instrument politique important en terme d'appui que d'avoir la possibilité d'attribuer un projet à un village. Lorsque le projet se terminera et qu'il n'y aura plus de fonds à gérer, les comités risquent fort de disparaître. (Directeur de projet, ABC Écologie, entretien le 15 juin 2005)

Selon le président d'une assemblée de zone et d'un comité d'octroi zonal que nous avons rencontré :

Le conseil municipal est un pouvoir alors qu'eux (les comités) sont maintenus en place uniquement par le projet. À la fin du projet, nous risquons donc de disparaître. Le conseil municipal ne nous a jamais demandé quoi que ce soit depuis qu'il a débuté ses activités. Le projet ne nous fournit pour le moment aucun cadre afin qu'il y ait un meilleur contact qui se fasse. De notre côté, on a toujours invité les gens du conseil municipal à participer aux réunions mais ils ne sont jamais venus. (village de Iboy, entretien le 14 juin 2005)

L'absence de volonté de reconnaître juridiquement les compétences acquises au sein des structures de développement représente pour plusieurs acteurs un obstacle majeur à l'autopromotion et à la dynamisation du développement. Selon le directeur du PDLT: «On renforce les compétences d'une structure qui finalement n'a aucune reconnaissance juridique et politique et dont les chances de survie au sein du processus de décentralisation sont faibles». Lors du début de la seconde phase de ce projet en 2002, seulement 15% des Comités Villageois de Développement étaient en mesure de rejouer leur rôle. Le rapport

d'évaluation de projet réalisé en 2004 considère l'absence de reconnaissance institutionnelle comme une faiblesse structurelle majeure du projet à l'origine de cette problématique²²³.

Malgré plusieurs années d'efforts de «renforcement des capacités» de ces organisations, les conseils municipaux possèdent maintenant le pouvoir de les démanteler. Étant donné le peu de temps écoulé depuis l'instauration de ce processus, plusieurs interrogations demeurent quant aux impacts de cette décentralisation sur les «configurations politiques locales actuelles»²²⁴. À cet effet, un «Observatoire de la décentralisation» a été mis sur pied au Niger par le LASDEL. Ainsi, les questions suivantes demeurent entières²²⁵ :

- La décentralisation permettra-t-elle la participation des groupes sociaux marginalisés ou sera-t-elle récupérée par l'élite locale comme dans le cas des structures de participation des projets?
- Les conseils municipaux représenteront-ils l'«instance unique ou centrale de régulation des activités locales de développement» ou se superposeront-ils aux instances existantes (chefferie, structures des projets) sans les remplacer?
- La décentralisation favorisera-t-elle la construction d'un «espace de débat, de négociation et éventuellement de consensus sur les affaires publiques locales» ?

3.3.5 La « participation cachée » et ses effets

Nous avons vu que la méconnaissance des agents de projets des mécanismes de paupérisation et d'exclusion dans l'espace politique local représentait une limite importante à la participation au développement. En effet, nous avons montré les risques d'instrumentalisation par les pouvoirs locaux des diagnostics participatifs ainsi que des structures de participation mises en place par les projets. Selon plusieurs chercheurs s'inscrivant dans un courant de pensée critique face à l'idéologie de la participation « les

²²³ Galandrin Jean-Claude, op. cit., p.25.

²²⁴ Olivier de Sardan. 2004. op. cit., p.14.

²²⁵ Ibid., p.14.

populations ré-interprètent à leur manière les projets, selon les dynamiques sociales et les clivages locaux » présents dans l'espace politique²²⁶.

*Même dans un projet non participatif, comme dans n'importe quelle situation de domination et de contrainte, chaque groupe d'acteurs essaie de tirer le meilleur profit des ressources nouvelles ou de minimiser les conséquences défavorables d'un projet vis-à-vis de sa position antérieure dans l'accès aux ressources villageoises.*²²⁷

En tant que lieu d'« affrontement politique », les résultats d'un projet représentent le produit de cette négociation plus ou moins formelle qui provoquerait inévitablement un décalage entre ce qui est prévu et ce qui se passe effectivement sur le terrain²²⁸. En ce sens, nous avons démontré, au cours du chapitre précédent, cette capacité des acteurs locaux d'influencer le déroulement des projets. En effet, notre analyse du processus d'appropriation en ce qui concerne la manière dont s'effectue le choix des actions de développement au sein du PDLT avait révélé un écart entre la pratique et le rôle formel qui avait été attribué aux structures de participation.

Ainsi, les projets seraient caractérisés par un processus d'appropriation résultant d'une « participation cachée » des acteurs locaux²²⁹. Cette dernière resterait cachée aux yeux des intervenants extérieurs pour deux raisons :

*La première est qu'il s'agit de manœuvres et de subterfuges qui, pour être efficaces, doivent rester discrètes. La seconde est que les opérateurs de développement eux-mêmes rejettent ce genre d'initiatives hors du domaine de la participation, celle qui va dans le sens prévu par les projets.*²³⁰

Dans cette perspective, la question n'est donc pas de promouvoir la participation puisqu'elle va de soi mais plutôt de l'orienter de façon à ce que l'ensemble des groupes d'une population et notamment les plus pauvres, puisse prendre part à la prise de décision

²²⁶ Chauveau, J.-P. 1997, op. cit., chapitre 3, s.p.

²²⁷ Ibid., chapitre 9, s.p.

²²⁸ Olivier de Sardan J.P., 1995, op. cit., p.11.

²²⁹ Nos explications de ce concept sont tirées de : Chauveau, J.-P. 1997. *La dynamique des sociétés rurales face aux projets participatifs de développement rural. Réflexions et propositions d'action à partir d'expériences d'Afrique de l'Ouest*, série «Participation populaire», no 11, Rome : FAO.

²³⁰ Chauveau, J.-P. 1997, op. cit., chapitre 9, s.p.

concernant les objectifs ainsi que le choix des actions de développement²³¹. À ce titre, le processus de suivi évaluation qui vise à évaluer l'atteinte des résultats escomptés d'un projet a un rôle majeur à jouer en tant qu'outil permettant, au besoin, de réorienter la démarche afin qu'elle profite effectivement aux plus démunis. Comme le mentionne le Directeur du département de sociologie de l'Université de Niamey:

Le suivi évaluation est un processus crucial pour la gestion des conflits qui émergent au fur et à mesure de la réalisation d'un projet. Il permet de réorienter la démarche au fur et à mesure. Il consiste à évaluer les différentes étapes d'un projet en fonction des objectifs qui lui sont attribués ainsi qu'à comprendre l'évolution de la dynamique sociale suite à l'avènement du projet dans l'arène locale. C'est cette connaissance qui permettra d'éviter les contournements et récupération des ressources et du pouvoir de décision par une aristocratie locale. (Entretien, le 22 juin 2005)

Notre analyse du processus de suivi évaluation utilisé dans le cadre du PDLT révèle d'importantes faiblesses. Ayant normalement pour objectif de suivre l'atteinte des résultats attendus d'un projet à partir d'indicateurs de performance, le processus de suivi évaluation du PDLT était orienté sur la mesure des activités selon l'échéancier prévu par le projet. Lors de notre entretien avec le conseiller qui en a la charge, la notion de retard semblait en effet au cœur du processus : «*Chaque fois que le projet fait des actions, le suivi évaluation doit faire des constats pour s'assurer qu'on avance selon les temps prévus.*» (Entretien le 16 juin 2005)

Pour ce conseiller du PDLT, le processus de suivi évaluation ne vise pas à réorienter les stratégies ou l'approche des intervenants en fonction des dynamiques locales mais possède plutôt un rôle d'aide à la prise de décision. À la question de savoir si les rapports de suivi évaluation incluent des propositions ou encore des actions correctives pour assurer l'atteinte des résultats, ce conseiller nous a répondu :

Non, c'est trop dire. J'ai constaté que les actions du projet correspondent très bien aux besoins des populations. Mais je peux faire des propositions pour qu'il y ait accélération du processus de déblocage des fonds. (Entretien le 16 juin 2005)

²³¹ Ibid., chapitre 8, s.p.

Ce conseiller n'a jamais fait mention d'un suivi des dynamiques des acteurs villageois et de l'évaluation des résultats atteints par le projet. Il semblerait donc qu'on ne sache pas à qui profite réellement les actions de développement menées dans le cadre du PDLT. Le processus de suivi évaluation se limitant, en effet, à collecter ainsi qu'à traiter de l'information afin de connaître où en est l'exécution des activités par rapport aux échéanciers imposés par le bailleur de fonds.

Dans le contexte d'une « participation cachée » et sur la base des dynamiques de pouvoirs pré-existantes, l'atteinte de résultats en terme de réduction de la pauvreté et donc au profit des groupes les plus marginalisés demeurent très incertain²³². L'expérience du Directeur de l'ONG Démocratie 2000 est à ce titre très révélatrice:

Certains projets vont même aller à l'encontre de l'objectif de renforcement des pouvoirs des groupes marginalisés surtout en ce qui concerne les castes puisque la structure sociale est très ancrée. Si le niveau de connaissance de la dynamique locale est insuffisant, il peut même y avoir un effet contraire. Vous savez, les esclaves ça existe vraiment au Niger. J'ai vu dans un projet de micro crédit des maîtres bénéficier de l'achat d'animaux et de charrettes alors que c'étaient les esclaves qui payaient tout le crédit. J'ai vu dans la région de Diffa un projet qui fut une catastrophe du point de vue de la situation de la femme et des enfants. Cette région est le centre de production du poivron qui est exporté dans tous les pays autour. La femme avait la possibilité de cultiver la terre et les revenus générés par la vente des poivrons étaient d'une aide considérable pour la satisfaction des besoins de la famille. Ces revenus alimentaient le système de dons et de contre-dons très présent dans les communautés rurales. Ils permettaient aux femmes de constituer la valise nécessaire pour être en mesure de se marier. Or, en modernisant les parcelles de terre, la femme a perdu la jouissance de ces lopins. Les hommes se sont accaparés les terres afin de pouvoir jouir des richesses qu'ils pourraient en retirer. Toute la fonction assurée par la culture du poivron ne pouvait plus l'être ce qui engendra des conséquences dramatiques. Ce projet a favorisé les déplacements des hommes vers le Nigeria afin de faire du commerce. Le plus grave est que bien souvent, ils reviennent avec une nouvelle femme laissant ainsi les autres femmes dans la nécessité de recourir à la prostitution pour subvenir à leurs besoins et à ceux de leurs enfants. On pourrait multiplier les exemples à l'infini. Il est crucial que les projets prévoient la réalisation d'une étude leur permettant de connaître plus finement la dynamique locale et les répercussions possibles d'un projet sur les différents groupes. (Entretien, le 27 mai 2005)

²³² Ibid., chapitre 5, s.p.

Comme le mentionne le Directeur du département de sociologie de l'Université de Niamey:

C'est généralement le chef, sa femme et ses frères qui seront les principaux interlocuteurs d'un projet et qui réussiront à asseoir leur pouvoir à l'intérieur des instances créées. Paradoxalement, la majorité des projets contribuent donc à perpétuer les mécanismes générateurs d'inégalités. Ils renforcent le plus souvent le pouvoir local. (Entretien, le 22 juin 2005)

Face à ces risques qu'un projet renforce directement ou indirectement les phénomènes de pauvreté, le processus de suivi évaluation sur la base d'une bonne connaissance des dynamiques locales représente un outil essentiel. En effet, par la prise en compte de la «participation cachée» des acteurs locaux, un tel processus devrait être en mesure d'évaluer les résultats réels obtenus par rapport à ceux escomptés afin de réorienter les actions du projet en conséquence. Malgré l'importance de ce processus, l'analyse du PDLT nous permet de constater que la réalité des pratiques de suivi évaluation ne contribuent pas nécessairement à l'atteinte des résultats escomptés d'un projet notamment ceux ayant trait à la réduction de la pauvreté.

3.3.6 L'instrumentalisation de l'aide au développement par des ONG locales

Composante importante de la société civile au Niger, les ONG nationales et locales interviennent directement en milieu rural à titre d'agences d'exécution des projets de développement et partenaires des différents bailleurs de fonds. Les discours des institutions internationales de développement sur la lutte contre la pauvreté mettent l'accent sur le rôle majeur de la société civile afin de renforcer la capacité des pauvres d'être des acteurs de leur propre développement. La Banque mondiale insiste par ailleurs sur l'importance que les ONG représentent les besoins des populations pauvres et oeuvrent conjointement avec elles afin de réduire leur niveau de dépendance et de favoriser l'appropriation des actions menées²³³.

²³³ Banque mondiale. 2000. *Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001: Combattre la pauvreté*, Paris: ESKA.

On remarque toutefois qu'au Niger, les ONG semblent être composées de gens issues d'une élite. De plus, les populations pauvres demeurent avant tout considérées comme les bénéficiaires de leurs interventions. Comme l'explique cet acteur de la société civile nigérienne:

Il y a un problème avec la vie associative dans ce pays car elle devrait faire en sorte que tous les citoyens, quelque soient leur niveau d'éducation, puissent être des acteurs eux-mêmes. Puisque les populations ne sont pas véritablement partie prenante des actions entreprises, on cultive une culture d'assistanat et cette situation ne peut être durable. Les ONG nigériennes sont très dépendantes des fonds extérieurs et leurs créateurs sont des élites tandis que la population demeure une simple bénéficiaire. (Journaliste et Directeur de la radio Alternative, entretien le 25 mai 2005)

Selon un responsable de l'Agence Hollandaise de développement au Niger :

Très peu d'alliances sont créées entre les leaders associatifs et les pauvres eux-mêmes. Pourtant, c'est ça qui peut réellement avoir un contrepois politique en faveur de l'amélioration des conditions de vie des populations à la base. La taxe sur les produits de première nécessité nous a fourni un bel exemple de l'impact positif que peut avoir une telle coalition. Ca a été la première mobilisation collective de grande importance pour le Niger. Les leaders d'opinion se sont enfin ralliés aux préoccupations des populations. Le plus souvent, les associations nigériennes ont malheureusement des intérêts qui ne rejoignent pas nécessairement ceux des populations les plus défavorisées. (Agence Hollandaise de développement, entretien le 28 juin 2005)

Les logiques d'intervention des ONG à la fois internationales et locales contribuent de manière très incertaine à l'atteinte des objectifs attribués à la participation.

Les contraintes bureaucratiques et financières obligent à formater les projets selon une programmation des activités en fonction des décaissements, ceux-ci étant incompatibles avec le respect des rythmes et priorités locales (Lecompte, 1986, Naudet, 1990). De plus en plus dépendantes des financements internationaux pour leurs actions, les Ong (qui ont leurs propres visions et logiques de reproduction) sont elles-mêmes de plus en plus soumises à ces contraintes²³⁴.

²³⁴ Lavigne- Delville, P. 2005, op. cit., p.17.

Selon un acteur de la société civile au Niger, l'objectif d'«empowerment» des populations pauvres irait à l'encontre des intérêts à la fois des bailleurs de fonds et des ONG nationales agissant à titre de maître d'œuvre des projets.

Les ONG d'ici remettent peu en question les politiques, contrairement à la tendance mondiale du mouvement altermondialiste. Cela supposerait une prise de conscience politique qui n'est pas là. Les acteurs du développement ne sont pas intéressés à changer les rapports de forces puisque ce système leur est profitable. En vérité, ils ne sont pas intéressés à ce que les populations deviennent actrices de leur propre développement. La dynamique actuelle est à l'avantage à la fois des ONG locales d'ici et des pays du Nord. (Journaliste et Directeur de la radio Alternative, entretien le 25 mai 2005)

Certains acteurs mentionnent également l'intrusion d'intérêts politiques au sein de ces organisations. Le pouvoir que permet d'acquérir l'accès au flux d'aide internationale s'exercerait souvent en lien avec la recherche d'appui politique. Pour plusieurs des acteurs interrogés, cette instrumentalisation des projets à des fins politiques serait courante au Niger.

De plus, plusieurs pensent que les ONG nationales n'œuvrent pas réellement dans le sens d'une autonomisation des populations locales:

Les ONG ont besoin de financement et évoluent donc dans une logique de marché. La majorité des ONG ont une approche semblable aux entreprises privées et suivent les mêmes règles excepté qu'elles sont avant tout gouvernées par le politique. Elles trouvent plus d'avantage à être une ONG mais la différence est minime. C'est une forme africaine d'entreprise. (Agence Hollandaise de développement, entretien le 28 juin 2005)

À partir du moment où ça ne s'inscrit pas dans un projet politique, vous ne pouvez pas travailler à votre propre disparition. La plupart des ONG ont comme véritable objectif de bénéficier de la rente au développement.» (Journaliste et Directeur de la radio Alternative, entretien le 25 mai 2005)

Ces intermédiaires entre le monde des «développeurs» et celui des «développés» assumeraient donc, selon certains chercheurs, un rôle de «courtier en développement»²³⁵. Les pratiques de courtage en développement démontrent les limites des approches participatives

²³⁵ Olivier De Sardan J.-P., Bierschenk, T. et Chauveau, J.-P. 2000. op. cit., s.p.

de développement local. Ainsi, rares sont ceux dont l'objectif n'est pas de servir leurs propres intérêts mais bien d'œuvrer, dans la perspective d'un monde plus juste et égalitaire, à un changement des rapports de force en faveur des plus pauvres.

3.3.7 La logique de l'aide au développement: une limite structurelle à la participation

Une limite importante aux ambitions qu'entretiennent les approches participatives de développement vient de l'organisation même de l'aide internationale. L'auto-développement des collectivités locales ainsi que le renforcement des pouvoirs des pauvres à participer aux décisions qui les concernent sont des objectifs qui exigent un processus de développement sur le long terme. Dans le cadre actuel de la coopération au développement, les bailleurs de fonds semblent toutefois privilégier l'atteinte de résultats à court terme. Comme l'explique le directeur du Fonds d'Appui à La Lutte contre la Pauvreté de l'ACDI :

Il y a trop d'écart entre les ressources introduites par un projet, les besoins et la capacité d'absorption à la base. On met les communautés dans un carcan où on exige qu'il y ait des résultats parce que nous, bailleurs de fonds, on attend. C'est beaucoup trop rapide et quantitatif. On a des échéanciers qui ne sont pas compatibles avec la réalité du monde rural. Sur un projet de 12 mois, vous pouvez juste amener les gens à comprendre mais pas à s'approprier un système de fonctionnement. De plus, les programmes sont orientés sur les besoins à court terme. Il y a un problème d'eau alors on vient et on met un puits. (ACDI, entretien le 28 juin 2005)

Cette gestion axée sur l'atteinte de résultats à court terme pose un obstacle majeur à la réalisation d'un processus de changement sociopolitique fondé sur le renforcement des capacités de certains groupes sociaux à participer aux décisions qui les concernent.

En ce sens, une autre limite soulevée par certains acteurs interrogés concerne l'apolitisme dont se réclament les organisations de développement :

Si un projet ne prévoit pas une enveloppe pour le préfet et le sous-préfet ça n'ira pas du tout. Vous allez les trouver sur votre route. Les bailleurs de fonds se disent neutres mais par le fait même, en ne tenant pas compte de ces éléments, ils reproduisent un système où le pauvre sera toujours pauvre. Tout le monde sait que la corruption et l'intrusion d'intérêts purement politiques au sein même des organisations de développement sont de véritables problèmes dans ce pays. Mais au nom de la souveraineté et de l'apolitisme, on

ne veut pas intervenir sur ce terrain. Dans ce contexte, je ne vois pas comment le «développement» pourrait véritablement lutter contre les inégalités et l'exclusion de certains groupes sociaux. (ACDI entretien le 28 juin 2005)

La question de la cohérence entre les discours des bailleurs de fonds et la réalité des approches d'intervention utilisées mérite également d'être posée. En effet, bien que les différentes agences de développement rencontrées au Niger affirment mettre la participation au cœur de leurs programmes, la majorité d'entre elles savent peu comment elle est effectivement mise en pratique par leurs partenaires sur le terrain. Les relations entre agence de coopération et partenaires locaux semblent davantage axées sur la gestion financière. Dans le cas de l'ACDI par exemple, les partenaires assumant le rôle de maître d'oeuvre n'ont pas de compte à rendre sur la manière dont ils mettent en pratique la participation: «L'ACDI n'est pas assez présente sur le terrain. Elle ne descend pas à la base mais négocie avec le gouvernement en place. Elle fait confiance aux partenaires locaux sans réellement s'assurer que les approches sont véritablement participatives» (ACDI entretien le 28 juin 2005).

La question de la cohérence se pose également en ce qui concerne les multiples actions menées en parallèle dans un même village ou une même région par plusieurs acteurs du développement.

La première caractéristique de la présence des projets dans les villages est leur multiplicité et leur dispersion. Dans les zones de Maradi et de Gaya, il n'est sans aucun doute aucun village qui n'ait connu au minimum plusieurs projets successifs, et nombre d'agglomérations voient aujourd'hui l'intervention simultanée de plusieurs projets, en général sans coordination. Chaque projet tend à se comporter en institution autonome et souveraine, étanche par rapport aux autres projets et par rapport à l'administration locale.²³⁶

Ainsi, l'insuffisante concertation entre les différents bailleurs de fonds engendre des incohérences posant obstacle à l'émergence d'une dynamique locale de développement autogéré. Selon le directeur du PDLT, si l'on prend l'exemple des plans villageois de développement, on peut voir des villages avec 2 à 3 plans puisque chaque projet souhaite

²³⁶ Jean-Pierre Olivier De Sardan, 1999, loc. cit., p.151.

élaborer un plan en fonction de ses propres objectifs. Ce manque de cohérence s'expliquerait en partie par l'attitude des partenaires au développement :

Tous veulent voir apparaître leur logo sur le papier. C'est ça le problème. Il n'y en a même qui mettent des grosses plaques sur les infrastructures pour faire la promotion du projet et du bailleur de fonds. On va dans les villages et les gens parlent donc de l'école du projet, du puits du projet. Ils ne s'identifient pas à ce qui été fait. Pour qu'il y ait une véritable concertation, il faudrait en arriver à dire que tout partenaire au développement doit passer par un seul plan et une seule organisation communautaire afin d'intervenir à la base. Mais tous tiennent à leurs objectifs, souhaitent élaborer leur propre plan de développement et ériger leurs propres structures. Avec tous ces dédoublements et ces incohérences, comment favoriser un véritable développement endogène? (Directeur PDLT, ABC Écologie, entretien le 15 juin 2005)

Comme l'explique une agente de développement de Care International:

Derrière chaque projet, il y a un bailleur avec une idéologie. Il souhaite qu'on oriente le projet dans telle direction selon ses priorités et ses exigences. La priorisation des projets dans un même village va dans le sens de la faisabilité et se fait en parallèle dans une multitude de structures créées par chaque projet. (Care International, entretien le 5 juillet 2005)

La gestion court terme adoptée par les bailleurs de fonds ainsi que le manque de concertation entre les différentes interventions représentent certainement des limites importantes à l'atteinte des objectifs que poursuit la participation. Plutôt que de développer un véritable tissu associatif villageois, l'approche de mise en œuvre des projets nuit à l'appropriation des structures et actions posées en renforçant l'image négative que se font les populations locales des interventions extérieures. Ce manque de cohérence entre les actions des différents projets contribue à éloigner la participation de ses objectifs.

Ainsi, nous avons relevé au cours de ce chapitre plusieurs limites à la participation au développement local. Nous avons vu que la méconnaissance des mécanismes de paupérisation et d'exclusion présents dans l'espace politique local engendre d'importants risques d'instrumentalisation des projets par les pouvoirs locaux. Que ce soit dans le cadre des diagnostics participatifs ou au sein des structures de participation mises en place par les projets, les acteurs extérieurs sont le plus souvent dans l'incapacité d'orienter la participation

de manière à ce qu'elle atteigne ses objectifs²³⁷. Puisque l'on ne connaît pas véritablement qui participe, on constate, tout comme plusieurs autres auteurs, qu'un projet risque même de renforcer l'exclusion dont sont victimes les groupes d'acteurs les plus pauvres.

À la lumière des enjeux et limites soulevées au cours de ce chapitre, il est donc très incertain que, sous l'impulsion d'interventions extérieures, la participation soit en mesure de créer une dynamique endogène de développement autogéré. Non seulement la participation ne remet pas en question les rapports d'inégalité et de domination au sein des collectivités locales mais elle risque même de les renforcer. Dans ce contexte, l'«empowerment» des groupes les plus pauvres représente un objectif qui risque fort de ne pas être atteint.

²³⁷ Chauveau, J.-P. 1997, *op. cit.*, chapitre 5, s.p.

CONCLUSION

La participation est devenue le thème central autour duquel existe un consensus en ce qui concerne la manière d'interagir avec les populations d'un pays afin qu'elles prennent part à la réalisation de programmes et projets de développement. Bien que la participation soit depuis longtemps présente au sein des approches de développement, on constate une évolution significative de l'importance qui lui est accordée ainsi que de la manière de l'envisager²³⁸. Considérée dans un premier temps, comme un moyen de rendre un projet plus efficace et efficient quant à ses objectifs, la participation est aujourd'hui envisagée dans une perspective politique afin que les pauvres puissent agir en tant qu'acteur majeur du combat contre la pauvreté.

Afin de bien comprendre le contexte au sein duquel se sont tissés les liens étroits qu'entretient la participation avec les concepts d'«empowerment» et de «pauvreté», nous avons présenté l'évolution des approches de développement et notamment celles mises de l'avant par la Banque mondiale. Nous avons vu qu'à partir de la fin des années 1970, de nouvelles stratégies de développement ont été mises de l'avant suite aux difficultés des projets d'atteindre les résultats escomptés²³⁹. Ainsi, sont nés les fondements d'un nouveau courant de pensée valorisant les connaissances des paysans ainsi que des prises de décision au niveau local. Qualifiée de populiste, c'est autour de cette idéologie que s'est construit le discours dominant sur les bienfaits de la participation des populations à leur propre développement²⁴⁰.

Par ailleurs, le discours de la Banque mondiale de 1980 à nos jours est très révélateur de l'évolution qu'a connue le concept de participation. Les objectifs que lui a attribués cette institution se sont, avec le temps, transformés afin de faire de ce concept une notion de plus

²³⁸ Lavigne-Delville P. et Mathieu M. 2003. op. cit., p.2.

²³⁹ Bonnal, J., op. cit., chapitre I, s.p.

²⁴⁰ On se rappellera que Chambers et Cernea sont les auteurs ayant le plus contribué au développement de cette approche populiste du développement.

en plus politique. Anciennement vue comme un instrument permettant de faciliter des changements venus de l'extérieur, la participation est maintenant considérée à la fois comme une fin et un moyen de s'attaquer aux mécanismes d'exclusion et de renforcer la capacité des pauvres de s'exprimer, d'agir et d'être représentés. À partir de la typologie proposée dans le cadre de ce mémoire, on constate qu'au cours des années 1980 et 1990, la Banque concevait la participation de manière utilitaire. En permettant de répondre aux besoins des populations et de minimiser les résistances, cette dernière avait pour unique objectif d'améliorer l'efficacité des interventions de développement.

En prenant peu à peu en compte la nécessité de s'attaquer aux inégalités et aux mécanismes d'exclusion dont les pauvres sont victimes, le discours de la Banque mondiale s'est progressivement avancé dans le champ du politique. Ainsi, l'émergence, à la fin des années 1990, du concept d'«*empowerment*» comme pilier d'une réduction durable de la pauvreté consacrera une évolution significative du concept de participation. En impliquant que les populations marginalisées acquièrent le pouvoir de prendre part aux prises de décision dans une perspective de prise en charge de leur propre développement, la participation sera donc définie à partir de cette époque dans sa dimension politique.

En passant d'une approche utilitaire à une approche plus politique, cette évolution s'inscrit dans le contexte où la lutte contre la pauvreté est devenue une priorité de la communauté internationale du développement. Ainsi, les objectifs d'«*empowerment*» et d'«*auto-développement*» sont maintenant au cœur des discours des institutions internationales de développement sur la participation des populations à la lutte contre la pauvreté. Bien qu'il y ait consensus quant à l'importance d'associer les populations à toutes les étapes de réalisation d'un projet de développement, l'atteinte de ces objectifs est beaucoup plus complexe qu'il n'y paraît. Puisqu'ils impliquent tous deux une prise de pouvoir des populations locales, l'«*empowerment*» et l'«*auto-développement*» exigent une approche d'intervention de nature politique impulsant un changement dans les rapports

sociaux sur lesquels reposent les phénomènes d'exclusion et d'inégalités existants au sein des communautés et des pays du sud²⁴¹.

Dans ce contexte, la question centrale de ce mémoire était de voir dans quelle mesure les approches d'intervention actuelles contribuent à une reconfiguration des pouvoirs en faveur d'une plus grande participation des plus démunis aux décisions qui les concernent. Nous avons donc pour objectif de confronter l'idéologie participationniste aux dynamiques qui émergent de l'interaction entre un projet de développement et la communauté locale au sein de laquelle il prend place.

Dans le contexte où les approches participatives ne se définissent pas à travers des objectifs et des façons de faire précises, nous souhaitons dégager des tendances sur la manière dont elles se concrétisent dans les discours et pratiques de terrain au Niger. De manière générale, on constate que les liens entre participation et auto-développement sont également présents dans le discours des acteurs du développement de Niamey, et qu'ils se traduisent à travers un modèle d'intervention qui leur est commun. Voici les principaux résultats obtenus en ce qui concerne la manière dont les approches participatives sont perçues et mises en pratique au Niger.

Premièrement, les acteurs du développement de Niamey perçoivent la participation des populations comme un moyen d'amener une prise en charge du développement par les collectivités concernées. Pour l'ensemble des acteurs interrogés, la participation s'inscrit avant tout dans une perspective de «responsabilisation» et de renforcement des capacités des populations locales à devenir les acteurs de leur propre développement. À ce titre, l'approche participative est considérée comme étant la seule stratégie d'intervention en mesure d'assurer l'appropriation locale et la pérennité des actions réalisées. Malgré l'importance qu'accorde la Banque mondiale à l'«empowerment» des plus démunis afin de réduire la pauvreté, la participation demeure perçue, au Niger, de manière essentiellement utilitariste. Contrairement aux discours de la Banque mondiale, elle n'est pas évoquée comme un moyen de renforcer le pouvoir des pauvres. La dimension politique qu'on associe à la participation au sein des

²⁴¹ Lavigne-Delville P. et Mathieu M. 2003, op. cit., p. 13.

discours sur la lutte contre la pauvreté est, en effet, très peu présente dans le discours des acteurs du développement de ce pays. Puisque les approches participatives sont envisagées dans le but d'assurer le succès et la pérennité des actions de développement, le degré de participation demeure limité et s'inscrit dans une typologie utilitaire.

Nos investigations de terrain nous permettent également de dégager des tendances générales en ce qui concerne la manière d'opérationnaliser la participation. Ces tendances prennent forme à travers un modèle d'auto-développement fondé sur la réalisation de diagnostics participatifs ainsi que sur la mise en place de structures de participation. Avec pour principal objectif le renforcement des capacités des collectivités à devenir les acteurs de leur propre développement, ce modèle de participation représente l'approche d'intervention qu'adoptent de nombreux projets de développement local au Niger. Il s'organise autour d'une démarche ascendante qui va du village à l'espace cantonal ou encore communal. Dans un premier temps, on tente d'identifier les «vrais besoins» des populations au moyen de diagnostics, pour ensuite monter à travers des structures collectives créées, aux différentes échelles d'intervention, dans le but d'assurer la participation des populations à la prise de décision sur le choix des actions à mener. Ainsi, on dégage une volonté d'assurer la participation des populations à toutes les étapes de la démarche dans le but de favoriser l'émergence d'une dynamique de développement issue de la base. Afin d'assurer la durabilité de ce modèle, des activités dites de «renforcement des capacités» sont au cœur des projets. À travers des ateliers de «formation» et de «sensibilisation» des villageois aux principes de démocratie participative, d'égalité hommes et femmes et de bonne gestion, les projets ont pour objectif de renforcer les capacités des communautés à s'«auto-développer» dans une perspective de lutte contre la pauvreté.

Ce modèle que l'on pourrait qualifier d'«idéal» représente évidemment un progrès souhaitable fondé sur des principes et valeurs jugées par plusieurs comme étant universelles. Toutefois, dans le contexte où la participation à la lutte contre la pauvreté nécessite une reconfiguration des pouvoirs au profit de ceux qui en sont exclus, force est de constater l'importance de ses limites. À la lumière des résultats de nos recherches de terrain, il se dégage des écarts significatifs entre les ambitions attribuées à la participation au sein des

discours et les dynamiques que génère l'introduction de ce modèle de participation dans l'espace villageois. Ainsi, c'est à partir de l'analyse des causes de cet écart qu'il nous est possible de dégager un certain nombre d'enjeux et de limites quant à la contribution réelle des approches participatives à réduire les inégalités et à favoriser une prise de pouvoir des populations locales, notamment des plus pauvres.

De manière générale, on observe une tendance, à la fois de la part des bailleurs de fonds et des acteurs du développement au Niger, à promouvoir la participation sans prendre en compte ses conditions sociopolitiques et institutionnelles. Bien qu'on souhaite voir cette dernière bénéficier aux plus démunis, ce ne sont pas eux qui, le plus souvent, participent et influencent les actions d'un projet afin de tirer profit des ressources qu'il introduit dans l'espace villageois²⁴². Ainsi, nous constatons que les liens qu'entretient la participation avec les concepts d'«*empowerment*» et d'«*auto-développement*» reposent sur certaines conditions idéales s'éloignant des dynamiques que génère la présence d'un «*projet*» au sein d'un village. En guise de conclusion, trois d'entre elles méritent d'être précisées.

Premièrement, l'idéologie participationniste repose sur une représentation idéale du 'peuple' exprimant de manière consensuelle ses besoins en plus d'exprimer facilement ses compétences et ses savoirs au moyen de méthodes de diagnostics participatifs²⁴³. Toutefois, nos analyses de la manière dont ces méthodes sont mises en pratique au Niger démontrent qu'elles ne sont pas à la hauteur de cette ambition. En effet, nous avons constaté qu'il s'agit davantage d'une étape de cueillette d'informations générales sur le milieu, réalisée rapidement avec une participation limitée pour ce qui est du nombre de villages et d'individus impliqués. La pertinence des connaissances que ces méthodes permettent de dégager ne semble pas pour autant remise en question par les projets. De plus, la manière de passer de ces connaissances sur le milieu à des propositions d'action de développement demeure floue²⁴⁴. Pour que ce dialogue avec les paysans puisse atteindre ses objectifs, il

²⁴² Chauveau, J.-P. 1997, op. cit., chapitre 9, s.p.

²⁴³ Cette image consensuelle et idéalisée des populations et les limites qu'elle pose à la participation au développement sont abordés dans plusieurs des publications de Jean-Pierre Olivier De Sardan et Ph. Lavigne-Delville.

²⁴⁴ Lavigne-Delville P. et Mathieu M. 2003, op. cit., p. 11.

requiert de la part des agents de projet un réel savoir-faire ainsi qu'un «questionnement précis et des références préalables»²⁴⁵. Toutefois, ces derniers seraient le plus souvent dépourvus des compétences requises et partageraient le postulat selon lequel « les réalités sont là, pré-existantes, et ne demandant qu'à être dévoilées »²⁴⁶.

*Ne pas être capable d'identifier ses interlocuteurs en tant qu'individus socialement situés interdit de comprendre le sens de telle prise de parole, de telle revendication, ou de tel silence, rendant ainsi les intervenants incapables de réellement comprendre ce qui se joue à travers les discussions de groupe*²⁴⁷.

Deuxièmement, les approches participatives sont censées « redéfinir les relations entre populations, groupes sociaux marginalisés, et chercheurs et techniciens, en mettant les premiers au centre de l'action publique et les autres à leur service »²⁴⁸. En effet, le modèle de participation décrit plus haut suppose que les intervenants extérieurs animent et facilitent des actions de développement répondant aux besoins et aspirations des populations. Il suppose également de mettre fin à la relation de dépendance existant entre les intervenants et la population locale afin que cette dernière devienne l'actrice de son propre développement. Il convient ici de nuancer cette vision idéale des relations entre populations et intervenants extérieurs.

Tout d'abord, on constate que les villageois se représentent le plus souvent les «projets» comme « l'expression d'une force extérieure, qui vient imposer du changement »²⁴⁹. Bien que les discours dénotent une volonté des acteurs extérieurs de n'être que des facilitateurs, il est illusoire de penser que le court dialogue prévu lors de la réalisation d'un diagnostic participatif puisse permettre à lui seul un changement dans les rapports entre villageois et intervenants extérieurs²⁵⁰. Nos observations ainsi que celles de nombreux chercheurs démontrent que les populations se représentent encore les intervenants comme des gens

²⁴⁵ Lavigne- Delville, P. 2005. op.cit., p. 6.

²⁴⁶ Ibid., p.7.

²⁴⁷ Ibid., p.9.

²⁴⁸ Ibid., p.2.

²⁴⁹ Olivier de Sardan J.P. 1995. *Anthropologie et développement, essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris : APAD/Karthala. Cité par Lavigne- Delville, P. 2005, op.cit., p. 9.

²⁵⁰ Lavigne- Delville, P. 2005, op.cit., p. 10.

souhaitant s'accaparer une partie des ressources d'un projet. On constate que non seulement les diagnostics de type MARP ne permettent pas l'établissement d'une relation de confiance mais qu'en plus, « le floue affiché sur les intentions des intervenants ne peut que renforcer la méfiance ou l'inquiétude des enquêtés »²⁵¹. Dans ce contexte, la participation des populations à la réalisation de ces diagnostics ne peut prétendre accéder aux réalités villageoises ainsi qu'aux besoins des plus pauvres. En effet, « si la relation d'enquête tend, même inconsciemment, à reproduire les rapports de domination, l'enquêté aura tendance, non pas à dire ce qu'il pense mais à donner la réponse dont il pense qu'elle satisfera l'enquêteur »²⁵².

Dans la perspective d'amener les populations locales à devenir les actrices de leur propre développement, les intervenants extérieurs mettent en place des structures afin qu'elles puissent prendre part à la prise de décision. Bien que cette ambition implique un changement de relation entre intervenants et populations, notre étude des structures de participation présentes dans le PDLT révèle un écart entre l'intention et les pratiques. Premièrement, la manière dont les villageois perçoivent ces structures s'écarte de façon significative du rôle formel qui leur est attribué par les acteurs extérieurs. En effet, à la lumière de notre analyse des processus de prise de décision au sein de cette architecture institutionnelle, on constate la persistance d'une logique de haut en bas. L'offre du projet semble demeurer à la base des choix effectués au sein des villages et des zones en ce qui concerne les priorités et actions à mener. Plutôt que d'être un lieu de prise de décision renforçant la capacité des acteurs locaux à prendre en charge leur développement, ces structures représentent davantage un espace d'information.

Cet écart s'explique en partie comme le résultat d'une logique de rapport de force où les acteurs locaux ont pour objectif de détourner les actions d'un projet afin qu'elles puissent servir leurs intérêts²⁵³. Ainsi, le modèle de participation « idéal » que tente d'introduire les « projets » ne peut prétendre développer la capacité des populations à prendre en charge leur

²⁵¹ Ibid., p.10.

²⁵² Ibid., p.10.

²⁵³ Olivier de Sardan J.P., 1995, *Anthropologie et développement, essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris : APAD/Karthala.

propre développement. De plus, dans le contexte où aucune action n'est entreprise afin de développer l'autonomie financière ainsi que la reconnaissance institutionnelle nécessaire à la pérennité de ces structures, force est de constater la persistance d'une relation de dépendance entre les acteurs extérieurs et les populations locales. Ainsi, telle que mise en pratique au Niger, la participation ne crée pas les conditions nécessaires pour un changement de rapports entre «développeurs» et «bénéficiaires».

Troisièmement, l'atteinte des objectifs que poursuit la participation suppose une redéfinition des relations entre les différents groupes sociaux de manière à ce que les groupes victimes de pauvreté du fait de leur sexe, leur âge ou statut social acquièrent le pouvoir de prendre part aux décisions qui les concernent. A ce titre, le rôle des ONG et des intervenants est majeur. Il serait de leur devoir d'orienter les stratégies ainsi que leur approche d'intervention de manière à faciliter des changements dans les rapports de force perpétuant l'exclusion dont les pauvres sont victimes.

Cette condition sur laquelle repose le lien entre participation et «empowerment» s'éloigne toutefois de manière significative des pratiques qu'il nous a été donné d'observer. En effet, en confrontant le discours de la Banque mondiale aux dynamiques de terrain, on ne peut que remettre en question le paradigme selon lequel la participation représente un moyen d'assurer l'«empowerment» des pauvres.

Tout d'abord, on constate que les acteurs et «projets» au Niger n'ont pas la volonté d'initier un changement dans les rapports de pouvoir présents dans l'espace villageois. Nos résultats soulignent, en effet, le malaise des intervenants face à la manière de gérer les conflits susceptibles d'émerger autour des différences de points de vue concernant le choix des actions à mener. Face à cette situation, on assisterait bien souvent à une complicité entre les intervenants et les villageois les plus puissants autour de points de vue et d'un choix d'actions de développement présentés comme étant la volonté générale mais reflétant plutôt les intérêts particuliers des gens influents²⁵⁴. Selon Lavigne Delville, «malgré la volonté

²⁵⁴ Mosse, David. 2000. «Autorité, genre et savoirs: réflexions théoriques sur la pratique du diagnostic participatif en milieu rural», in Lavigne-Delville P., Sellamna N. et Mathieu M., *Les enquêtes*

affichée de promouvoir les « pauvres » et les « groupes sociaux marginalisés », le risque est grand de les exclure »²⁵⁵. Selon cet auteur, « l'analyse des rapports sociaux dans les démarches participatives est souvent aussi pauvre que la volonté de les changer est ambiguë »²⁵⁶.

A l'instar des diagnostics de type MARP, nos recherches ainsi que celles de plusieurs chercheurs²⁵⁷ démontrent en effet que les structures de participation créées à l'initiative des acteurs extérieurs se retrouvent bien souvent sous la main mise d'une minorité influente. Ces structures représenteraient, au sein des villages, un enjeu de pouvoir du fait des ressources et du statut qu'elles permettraient d'acquérir. À cet effet, notre analyse de leur mise en place dans le canton de Torodi au Niger a fait ressortir les risques que les différents postes soient occupés par des personnes liées de près à la chefferie traditionnelle. On remarque que même si les agents de projet tentent d'écarter les chefs de village en leur confiant à un rôle d'arbitre et de conseiller, l'influence de cette aristocratie locale ainsi que sa capacité de nuisance demeure bel et bien une réalité²⁵⁸. Cette capacité qu'a la chefferie traditionnelle de s'accaparer les structures participatives introduites par les projets nuit certainement à l'émergence d'une société civile locale représentative ayant un sens du « bien public » et « l'intérêt collectif »²⁵⁹. Dans ce contexte où la participation demeure limitée aux villageois ayant le plus d'influence au sein de l'espace politique local, les projets ne peuvent contribuer à un changement des rapports de force sur la base desquels se perpétue le phénomène de pauvreté.

Les résultats de notre analyse du modèle de participation mise en place lors des interventions de développement local au Niger nous permettent donc de constater l'ampleur

participatives en débat : ambitions, pratiques et enjeux, Paris, Karthala. cité par Lavigne- Delville, P. 2005, op.cit., p. 8.

²⁵⁵ Lavigne- Delville, P. 2005, op.cit., p. 9.

²⁵⁶ Ibid., p. 9.

²⁵⁷ Il convient ici de mentionner la contribution des deux recherches suivantes : Souley A. et Hahonou E.K. 2004. *Les associations cantonales dans le Tagazar et le Tondikandia*, série «Études et Travaux», n 24, Niamey: LASDEL et Olivier de Sardan, J.-P. et Elhadji Dagobi, A. 2000. «La gestion communautaire sert-elle l'intérêt public? Le cas de l'hydraulique villageoise au Niger», *Politique africaine*, no 80.

²⁵⁸ Olivier de Sardan, J.-P. et Elhadji Dagobi, A. 2000, loc. cit., p. 162.

²⁵⁹ Olivier de Sardan, J.-P. 1999, loc. cit., p. 164-165.

des enjeux qu'il suscite ainsi que ses limites. En effet, la participation est mise en pratique à travers un modèle où les actions posées s'éloignent autant du discours des acteurs du développement au Niger que de celui de la Banque mondiale. Bien que ces derniers affirment tous adopter un mode d'intervention participatif, la rupture avec les approches d'intervention dites de « haut en bas » demeure essentiellement de l'ordre du discours. En évacuant la prise en compte et l'analyse des dynamiques de pouvoir, on ne peut que remettre en question la nature politique du paradigme d'« empowerment ». Bien qu'à travers ce concept, la Banque mondiale tente d'intégrer une dimension politique à son discours sur la lutte contre la pauvreté, le renforcement du pouvoir des pauvres est envisagé sans principes d'action précis. Ce rapport problématique entre la manière de concevoir l'« empowerment » et la complexité d'un changement social dans les rapports de pouvoirs remet en question les ambitions que poursuit l'idéologie participationniste. Conçu de manière politique qu'en apparence, l'« empowerment » représente un objectif que la Banque mondiale compte atteindre sans s'investir et ni même comprendre le jeu politique au sein duquel elle intervient. Ainsi, les pauvres sont envisagés par cette institution comme une catégorie apparemment politique qu'il suffirait de faire « participer » pour mettre fin aux rapports de force dont ils sont victimes. Le renforcement de leur pouvoir représente toutefois un objectif ambitieux qui nécessite une définition ainsi qu'une approche d'intervention s'investissant beaucoup plus finement dans le champs du politique. Au terme de ce mémoire, il semble donc se dégager deux grands enjeux.

Premièrement, la participation nécessite une connaissance du jeu des acteurs locaux en ce qui concerne l'accès aux ressources et à la prise de décision ainsi qu'une fine analyse des différentes formes que peuvent prendre les rapports de force à l'échelle locale²⁶⁰. Malheureusement, on constate que l'idéologie « participationniste » est fondée sur certains postulats qui nuisent à une compréhension des contextes sociopolitiques au sein desquels interviennent les projets. Les activités de développement sont premièrement fondées sur un mythe où le village africain est perçu comme étant homogène et consensuel²⁶¹. Toutefois, puisque les villages africains sont bien souvent « fortement divisés et connaissent

²⁶⁰ Cet enjeu concernant la connaissance et la prise en compte des dynamiques sociopolitiques présentes à l'échelle locale est abordé dans plusieurs des publications de Jean-Pierre Olivier De Sardan et Ph. Lavigne-Delville.

²⁶¹ Olivier de Sardan, J.-P. 2001, loc. cit., p. 153.

évidemment de nombreuses rivalités »²⁶², il est nécessaire de concevoir l'espace politique local comme un lieu où une multitude d'acteurs (groupements paysans, ressortissants, fonctionnaires de l'État, agents de projet, ...) sont en confrontation, coopération ou négociation permanente autour de l'accès aux ressources²⁶³. Ainsi, les agents de projet entretiennent à l'égard des communautés villageoises une image si éloignée des réalités locales, qu'elle génère une méconnaissance des mécanismes de paupérisation et d'exclusion. À toutes les étapes d'une démarche de développement local, les acteurs extérieurs se retrouvent donc dans l'incapacité d'orienter la participation de manière à ce qu'elle bénéficie aux plus démunis.

Deuxièmement, le risque que les projets se voient instrumentalisés par les pouvoirs locaux pose toute la question de la représentativité des espaces de prise de décision créés afin d'assurer la participation des populations locales. Suite au constat selon lequel, au sein de la société nigérienne, la participation est fortement liée au statut social, il se dégage, en effet, d'importants risques de voir un projet renforcer les dynamiques d'exclusion dont sont victimes les groupes d'acteurs les plus pauvres²⁶⁴. Malgré une volonté affichée d'instaurer, autour des actions de développement, des modes de prise de décision où tous aurait la chance de faire valoir leurs intérêts, les approches participatives se montrent incapable de remettre en question les rapports d'inégalité et de domination au sein des collectivités locales.

Puisque la participation ne rencontre pas les conditions idéales sur lesquelles reposent les liens qu'elle entretient avec les concepts d'« empowerment » et d'« auto-développement », nous pouvons conclure que l'idéologie participationniste n'est pas à la hauteur de ses ambitions. La participation demeure limitée du fait de la manière dont elle conçue et mise en application. Tel que mentionné précédemment, les pratiques de diagnostics ainsi que la persistance d'une logique de rapports de force entre acteurs extérieurs et population expliquent plusieurs des limites auxquelles elle est confrontée. Bien qu'elles se disent participatives, les approches

²⁶² Ibid., p. 153.

²⁶³ Bierschenk T., Olivier de Sardan J.P., *Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris, Karthala, 1998, p.24.

²⁶⁴ Chauveau, 1997, op. cit., chapitre 9, s.p.

d'intervention qui caractérisent les projets de développement au Niger n'ont pas pour objectif de s'immiscer dans le champ politique local.

Ainsi, outre les limites d'ordre opérationnel, la manière que la BM envisage la participation pose une limite à la fois conceptuelle et objective. En effet, la dimension politique qu'implique une prise de pouvoir des populations pauvres demeure évacuée non seulement des pratiques mais également des liens conceptuels qui sont fait entre participation et «empowerment». Quelque soit l'approche d'intervention adoptée, il est effectivement possible de douter qu'un changement dans la structure sociale d'une communauté puisse être impulsée de l'extérieur. La question des conditions requises pour un changement dans les rapports de pouvoir ainsi que dans la manière dont chacun perçoit son statut et sa place au sein d'une société se doit d'être posée. Les barrières sociales génératrices d'inégalités et d'exclusion sont le plus souvent bien ancrées et posent toute la complexité et les limites des liens qu'entretient la participation avec le concept d'«empowerment». De plus, puisque les manières de faire actuelles bénéficient non seulement à une élite locale mais également à l'ensemble des acteurs du développement, on peut s'interroger sur leur volonté d'œuvrer à l'autonomisation des communautés ainsi qu'à une prise de pouvoir par les pauvres.

Ainsi, la participation s'éloigne de la définition et des objectifs qui lui sont attribués dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. Telle que présentement mise en pratique au Niger, elle se définit et s'inscrit clairement dans une perspective utilitaire plutôt que politique. Ceci nous amène à conclure que les interventions locales visant à réduire la pauvreté et à créer une dynamique de développement auto-gérée risquent de ne pas être en mesure d'atteindre les résultats escomptés. Non seulement, on ne connaît pas véritablement qui participe mais les groupes locaux les plus influents demeurent en mesure de s'approprier le projet de manière à en tirer profit. Les risques de renforcer les rapports de force sur la base desquels se perpétue l'exclusion de certains groupes sociaux révèlent toutes les difficultés d'initier un changement social visant à réduire la pauvreté ainsi que les limites auxquelles la participation est confrontée. Force est donc de constater la rupture entre la façon dont les projets de développement local sont conçus et mises en œuvre au Niger et les ambitions que la Banque mondiale attribue à la participation, à travers ses discours sur la lutte contre la pauvreté.

Afin d'espérer se rapprocher des objectifs que poursuit la participation au développement, une des recommandations possibles concerne d'abord la clarification du rôle des équipes de projet, des résultats attendus des interventions ainsi que l'adoption d'une démarche méthodologique fondée sur les sciences sociales qui permette effectivement de faciliter des changements en terme de réduction de la pauvreté. En ce sens, l'amélioration des méthodes et pratiques requiert également une meilleure adéquation entre les objectifs recherchés par la participation et les compétences des intervenants²⁶⁵.

L'évolution des approches de développement aspirant à lutter contre la pauvreté passe par la prise en compte des enjeux et limites auxquelles est confrontée la participation dans son cadre actuel de mise en œuvre. À la lumière des résultats que présente ce mémoire, il ne fait aucun doute que la participation au développement n'est ni une « solution miracle » ni en rupture complète avec les approches classiques de développement²⁶⁶.

²⁶⁵ Lavigne-Delville P. et Mathieu M. 2003, op. cit., p. 18.

²⁶⁶ Olivier de Sardan, J.-P. 2001, loc. cit., p. 148.

ANNEXE A

DESCRIPTION DU PROJET DE DÉVELOPPEMENT LOCAL DE TORODI¹

Contexte de l'intervention et présentation du projet

Le Niger, pays au trois quarts désertique, a été fortement marqué par les sécheresses répétées de 1973, 1983 et 1984 qui ont provoqué de sérieuses dégradations de son environnement. L'Agence Française de Développement décida, en juin 1994, de financer un projet de développement local en confiant sa maîtrise d'œuvre à ABC Écologie, organisation sélectionnée à la suite d'un appel d'offres. Le Projet de Développement Local du canton de Torodi a bénéficié d'un financement de 14 millions de FFR afin de supporter, de 1996 à 2000, le développement des 95 villages du canton de Torodi.

Objectif principal

Restaurer les capacités des communautés rurales à mettre durablement en valeur les ressources naturelles du canton de Torodi en vue de limiter la dégradation de l'environnement.

Objectifs secondaires

- Structuration du monde rural afin d'associer le plus possible les bénéficiaires au choix, à la réalisation, à la gestion et au contrôle des activités les concernant.

¹ Les informations que contient cette annexe sont tirées de: Société française de réalisation, d'études et de conseil. 2000. *Évaluation finale du projet de développement local du canton de Torodi et étude de faisabilité d'un projet de développement local dans le département de Tillabéri*, Groupe Agence Française de Développement, Niamey.

- Développement des filières agricoles.
- Amélioration des conditions de vie des populations.
- Développement des capacités des populations à gérer plus durablement le patrimoine naturel productif, ainsi que les infrastructures rurales.

Programme de travail

Volet 1

Renforcement des capacités des populations à maîtriser le développement de leur territoire en privilégiant les solutions de gestion locale.

Volet 2

Réalisation d'un programme de 100 km de pistes rurales.

Volet 3

Mise en œuvre d'une ligne de crédit à destination des opérateurs économiques du canton de Torodi.

Volet 4

Création d'un fond d'investissement local destiné au financement des infrastructures rurales et d'investissements à rentabilité différée.

Principaux résultats obtenus

Volet 1

Afin d'associer le plus possible les bénéficiaires au choix, à la réalisation, à la gestion et au contrôle des activités les concernant, le projet a consacré une partie

importante de son activité à faire émerger des instances de concertation et de gestion aux niveaux villageois, zonal et cantonal. Selon le bilan réalisé au terme des quatre années écoulées depuis la fin du projet, ces instances ont joué le rôle qui leur était demandé durant toute la durée du projet. Cependant, ces structures se sont avérées éphémères. Le projet ne s'est pas attardé à l'institutionnalisation des instances de participation qu'il a fait émerger. De fait, elles ne se sont donc pas révélées viables et ont cessé leurs activités dès la fin du financement mis en œuvre par le projet.

Le fait d'avoir appuyé des instances locales qui ne bénéficiaient pas de statut juridique est considéré comme une faiblesse structurelle majeure. La non viabilité des instances bénéficiaires et de certaines activités est attribuée en grande partie à cette absence de reconnaissance institutionnelle. Ainsi, les évaluateurs considèrent comme non atteint l'objectif premier du projet qui était de restaurer les capacités des communautés rurales à mettre durablement en valeur les ressources naturelles du canton de Torodi en vue de limiter la dégradation de l'environnement.

Volet 2

Le projet avait prévu initialement de rendre carrossable 100 km de pistes rurales afin de favoriser le désenclavement du canton. Au terme du projet, 76.6 km ont été réalisés. Quatre ans après la fin du projet, on estime que 20% des investissements ont été perdus. Cette situation est attribuée aux insuffisances du dispositif de maintenance des pistes qui aurait été mis en œuvre tardivement.

Volet 3

Le projet a fait appel à un organisme de microfinance nommé Taïmako pour la mise en œuvre de la ligne de crédit. Du fait de l'importance de ses charges, cette structure s'est avérée incapable d'équilibrer ses comptes et n'a pas survécu à l'arrêt des financements du projet.

Volet 4

La mobilisation d'un fond d'investissement local a permis de réaliser 311 projets. 93% des subventions accordées ont concerné des projets collectifs, contre 7% de projets individuels. 69% de ces mêmes subventions ont porté sur des infrastructures visant l'amélioration des conditions de vie des populations et 41% le développement des activités économiques. Quatre ans après la fin du projet, on considère que 75% des investissements sont encore présents et utilisés par la population. Le projet a donc répondu en grande partie aux attentes de la population en matière d'appui aux activités agricoles, d'accès à l'éducation et à l'eau. Il n'en est pas de même dans les domaines de la sécurité alimentaire et de la santé où les attentes n'ont nullement été satisfaites.

ANNEXE B

DESCRIPTION DES ONG NIGÉRIENNES INTERROGÉES

1) KARKARA : Association Nigérienne pour la Dynamisation des Initiatives locales

Karkara est une ONG fondée en 1992 dont l'objectif principal est de contribuer à l'auto promotion du monde rural par la responsabilisation des communautés de bases. Elle se veut être une structure d'appui au monde rural caractérisée par sa capacité à agir concrètement sur le terrain et à jouer un rôle de courroie de transmission entre les organisations de base et les organismes de développement. La mission fondamentale de l'ONG Karkara est d'appuyer les communautés rurales à concrétiser leurs initiatives locales. Actuellement l'ONG compte 27 membres et environ 135 employés. Son siège social est basé à Niamey et dispose de coordinations régionales à Maradi et à Diffa.

2) Démocratie 2000

Démocratie 2000 est une ONG fondée en 1999 qui vise à appuyer les initiatives de développement en milieu rural. Prônant une approche genre fondée sur une plus grande égalité des rapports hommes- femmes, cette organisation nigérienne agit, au Niger, à titre de maître d'œuvre du Projet d'Appui au Développement Local intervenant dans la région de Gaya et financé par la Coopération Suisse.

3) ABC Écologie : Association pour le bien être collectif et l'écologie

ABC Écologie est une ONG dont la mission consiste à promouvoir le développement durable et la préservation de l'environnement par l'information, la formation, l'étude, le conseil à destination des communautés villageoises et urbaines. Cette organisation nigérienne agit à titre de maître d'œuvre du Projet de Développement Local du département de Torodi financé par l'agence française de développement.

ANNEXE C

GABARIT D'ENTREVUE UTILISÉ AUPRÈS DES ACTEURS DU
DÉVELOPPEMENT DE NIAMEY**Questions posées**

- 1) Comment définissez-vous la participation au développement ? À quel niveau est-elle souhaitable (local, nationale) ?
- 2) Comment essayez-vous de la promouvoir dans vos interventions ?
- 3) Comment votre ONG tente-t-elle de faire valoir l'intérêt des populations pauvres ?
- 4) Dans quelle mesure la participation peut-elle faire face aux causes de la pauvreté ?
- 5) Est-ce que le concept d'« empowerment » ou encore de « renforcement des pouvoirs » au niveau local fait partie de votre approche de développement ?
- 6) Comment définiriez-vous ce concept ?
- 7) Quels sont pour vous les objectifs du « renforcement des pouvoirs » au niveau local ?
- 8) De quelle manière intégrez-vous cette notion lors de la réalisation de vos projets ?
- 9) Quels sont les facteurs de succès d'une démarche intégrant le renforcement des pouvoirs des populations locales ?
- 10) Quels sont les principaux obstacles ou enjeux liés au renforcement des pouvoirs (des groupes plus défavorisés) ?
- 11) Comment situez-vous la participation par rapport au renforcement des pouvoirs ?
- 12) Selon vous, est-il possible d'accroître la capacité des pauvres à faire valoir leurs intérêts et à prendre en charge leur propre développement ? Si oui, comment ?
- 13) Certaines conditions doivent-elles être présentes afin de rendre possible un changement des rapports de pouvoir en faveur des pauvres ?

ANNEXE D

GABARIT D'ENTREVUE UTILISÉ AUPRÈS DES INTERVENANTS DU PROJET DE DÉVELOPPEMENT LOCAL DE TORODI

Questions posées

- 1) Comment les objectifs initiaux du projet ont-ils été définis?
- 2) Le PDLT a-t-il permis le renforcement des capacités des populations à maîtriser le développement de leur territoire?
- 3) Quelles actions furent entreprises afin de réaliser cet objectif?
- 4) Quels obstacles furent rencontrés?

Diagnostic MARP

- 5) Quels étaient les objectifs poursuivis par la réalisation des diagnostics participatifs?
- 6) Considérez vous avoir atteint ces objectifs?
- 7) Les diagnostics participatifs vous ont-ils permis de connaître la dynamique locale ainsi que les enjeux de pouvoir des villages du canton?

Structure de participation

- 8) Quels objectifs étaient poursuivis par la création des instances de participation?
- 9) De quelle manière furent élus les représentants des comités villageois de développement et des comités d'octroi zonaux?
- 10) L'accès à ces postes a-t-il fait émerger des conflits au sein des communautés villageoises?
- 11) Des conflits ont-ils émergé à l'intérieur des instances de participation lors des discussions concernant le choix des actions à mener?

- 12) Votre niveau de connaissances des enjeux et dynamiques locales était-il suffisant pour assurer leur négociation?
- 13) Les structures mise en place afin d'assurer la participation des populations au choix, à la réalisation, à la gestion et au contrôle des activités les concernant étaient-elles représentatives de tous les groupes sociaux?
- 14) Pourquoi seulement 15% des CVD mis sur pied ont été en mesure de rejouer leur rôle lors de la deuxième phase du projet?
- 15) L'institutionnalisation de structures de participation constituait-elle un pré requis à une prise en charge des actions de développement par les populations concernées ?

Processus de participation

- 16) De quelle manière s'est effectué le choix des actions à mener?
- 17) Y avait-il consensus sur le choix de ces actions? Comment avez-vous géré les divergences d'intérêts dans la communauté?
- 18) De quelle manière les populations locales ont-elles participé à la mise en œuvre des projets réalisés?
- 19) Quelles structures avaient le rôle d'assurer la prise en charge des projets sur le long terme par les populations? Ce sont-elles avérées pérennes?
- 20) Voyez-vous un lien entre l'approche participative et la lutte contre la pauvreté?
- 21) Quels furent les forces et faiblesses du projet en terme de participation?
- 22) Y a-t-il des conditions favorables à une prise en charge des projets par les populations concernées?
- 23) Comment c'est effectué le processus de suivi-évaluation?
- 24) Quels étaient les objectifs de ce processus?

Empowerment

- 25) Existent-ils, dans le canton de Torodi, des groupes marginalisés et davantage exclus de l'accès aux ressources et à la prise décision?

- 26) Le projet a-t-il pour objectif d'accroître la capacité de ces groupes à faire valoir leurs intérêts? Si oui, comment pensez-vous être en mesure d'atteindre cet objectif?

BIBLIOGRAPHIE

Publications officielles de la Banque mondiale

Banque mondiale. 1980. *Rapport sur le développement dans le monde: Pauvreté et développement humain*, Washington D.C.: Banque mondiale.

Banque mondiale. 1990. *World Development Report 1990: Poverty*, Washington D.C.: Banque mondiale.

Banque mondiale. 1997. *Faire reculer la pauvreté en Afrique subsaharienne*, Washington D.C.: Banque mondiale.

Banque mondiale. 2000. *Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001: Combattre la pauvreté*, Paris: Eska.

Banque mondiale. 2002. *Empowerment and poverty reduction: a Sourcebook*, Washington D.C.: Banque mondiale.

Ouvrages

Alkire, S. et A. Babbington. 2001. Community-driven development, in *Poverty Reduction Strategy Sourcebook*. Washington D.C.: Banque mondiale.

Bako-Arifari, N. et Le Meur, P.-Y. 2001. «Les dynamiques locales face aux interventions de développement», in G. Winter, *Inégalités et politiques publiques en Afrique; pluralité des normes et jeux des acteurs*, Paris: Karthala-IRD.

Bierschenk, Thomas et Olivier de Sardan, Jean-Pierre. 1998. *Les pouvoirs au village: le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris: Karthala.

Bonfiglioli, Angelo. 2003. *Le pouvoir des pauvres. La gouvernance locale pour la réduction de la pauvreté*, New York: Fond d'Équipement des Nations Unies.

Bonnal, J. 1995. *Participation et risques d'exclusion: réflexions à partir de quelques exemples sahéliens*, série «Participation populaire», no 9, Rome: FAO.

- Cernea, Michael M. 1998. *La dimension humaine dans les projets de développement les variables sociologiques et culturelles*. Paris: Karthala.
- Chambers, R., Pacey, A. et Thrupp, L.A. 1994. *Les paysans d'abord. Innovation des agriculteurs et recherches agronomiques*, Paris: Karthala.
- Clayton, Andrew, Peter Oakley et Brian Pratt. 1998. *Empowering People: A Guide to Participation*, New York: UNDP.
- Chauveau, J.-P. 1997. *La dynamique des sociétés rurales face aux projets participatifs de développement rural. Réflexions et propositions d'action à partir d'expériences d'Afrique de l'Ouest*, série «Participation populaire», no 11, Rome: FAO.
- Campbell, B., Hatcher, P. et Messabe Moluh, G. 2005. «Participation et stratégies de lutte contre la pauvreté», in Campbell, B., *Qu'allons-nous faire des pauvres? Réformes institutionnelles et espaces politiques ou, les pièges de la gouvernance pour les pauvres*, Paris : L'Harmattan.
- Chauveau, J.-P. 1994. «Participation paysanne et populisme bureaucratique. Essai d'histoire et de sociologie de la culture du développement», in Jacob et Lavigne-Delville, *Les associations paysannes en Afrique: organisation et dynamiques*, Paris : APAD/Karthala/IUED.
- Charlier, S., Nyssens, M., Peemans, J.P. et Yopez Del Castillo, I. 2004. *Une solidarité en actes : Gouvernance locale, économie sociale, pratiques populaires face à la globalisation*, UCL, Louvain-la-Neuve.
- Cling J.P., Razafindrakoto M. et Roubaud F. 2002. «Un processus participatif pour établir de nouvelles relations entre les acteurs», in Cling, Roubaud et Razafindrakoto, *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Paris: DIAL/Économica.
- Correze, Annette. 2003. «La décentralisation, une opportunité pour la participation au développement», in Journée d'Étude IRAM 2003 «*De la Participation à l'Empowerment*», Paris, Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de développement.
- Dongier P., Van Domelen J. et autres. 2001. «Community-Driven Development», in *Poverty Reduction Strategy Sourcebook*, Washington D.C.: Banque mondiale.

Doligez, F. 2003. «La participation: un cadre d'analyse», in Journée d'Étude IRAM 2003 «*De la Participation à l'Empowerment*», Paris : Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de développement.

Edgerton, J., McClean, C., Robb, P. Shah and Tikare S. 2001. "Participatory Processes in the Poverty Reduction Strategy", in *Poverty Reduction Strategy Sourcebook*, Washington D.C.: World Bank.

Floquet, A et Mongbo R. 2000. «Production de connaissances et de consensus pendant les MARP et au-delà», in Lavigne-Delville P., Sellamna N. et Mathieu M., *Les enquêtes participatives en débat : ambitions, pratiques et enjeux*, Paris, Karthala.

Galandrin Jean-Claude. 2004. *Évaluation rétrospective Projet de Développement Local de Torodi Phase I*, Groupe Agence Française de Développement, Niamey.

Gentil, Dominique. 2003. «Les méthodes participatives en débat», in Journée d'Étude IRAM 2003 «*De la Participation à l'Empowerment*», Paris : Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de développement.

Hatcher, Pascale. 2003. *Le modèle de développement intégré: la multilatéralisation des orientations stratégiques de développement*, Thèse de maîtrise en science politique, Université du Québec à Montréal.

Jacob, J.-P., Lavigne- Delville, P. 1994. *Les associations paysannes en Afrique. Organisation et dynamiques*, Paris: APAD-Karthala- IUED.

Jacob J.-P. 2000. *Sciences sociales et coopération en Afrique : les rendez-vous manqués*, Genève, Nouveaux Cahiers de l'IUED (10).

Konaté, Moussa. 1999. *Sur les petites routes de la démocratie: l'expérience d'un village malien*, Montréal : Écosociété.

Lambert, Agnès. 2003. «La participation dans l'élaboration des politiques de développement rural et de lutte contre la pauvreté et les inégalités», in Journée d'Étude IRAM 2003 «*De la Participation à l'Empowerment*», Paris, Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de développement.

Lambert, A. et Le Meur, P-Y. 2002. *Guide opérationnel pour la prise en compte des groupes d'acteurs dans les politiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités*, GRET.

Lammerink, Marc et Wolffers, Ivan. 1998. *Approches participatives pour un développement durable*, Paris: Karthala.

Lavigne-Delville P., Sellamna N. et Mathieu M. 2000. *Les enquêtes participatives en débat : ambitions, pratiques et enjeux*, Paris, Karthala.

Lavigne-Delville P. et Mathieu M. 2003. «Le diagnostic participatif comme enjeu de pouvoir et comme processus social», in Journée d'Étude IRAM 2003 «*De la Participation à l'Empowerment*», Paris, Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de développement.

Lavigne- Delville, P. 2005. *Les diagnostics participatifs dans le cadre des projets de développement rural dans les pays en développement: postulats, pratiques et effets sociaux des PRA/Marp*, Communication au colloque «Cultures et pratiques participatives», Paris.

Lévy, Marc. 2001. «Lutte contre la pauvreté, réduction des inégalités et de la vulnérabilité: bilan des actions à la base», in G. Winter, *Inégalités et politiques publiques en Afrique; pluralité des normes et jeux des acteurs*, Paris: Karthala-IRD.

Mahamadou, Danda. 2004. *Politique de décentralisation, développement régional et identités locales au Niger, le cas du Damagaram*. Thèse de doctorat de Science Politique, Bordeaux, Université de Montequieu.

Marjorie Mayo et Gary Craig. 1995. «Community Participation and Empowerment: The human face of structural adjustment or tools for democratic transformation?», in Craig et Mayo, *Community Empowerment*, London, Zed Books.

Mathieu, Marilou. 2002. «Ballade d'un expert anthropologue sur les traces de la MARP», in Lavigne-Delville P., Sellamna N. et Mathieu M., *Les enquêtes participatives en débat : ambitions, pratiques et enjeux*, Paris, Karthala.

Minasyan, Gohar. 2002. «*Empowerment: From Commitment to reality. Pro-poor coalitions as empowerment tools*», Mémoire de maîtrise, Birmingham, The University of Birmingham.

Mosse, David. 2000. «Autorité, genre et savoirs: réflexions théoriques sur la pratique du diagnostic participatif en milieu rural», in Lavigne-Delville P., Sellamna N. et Mathieu M., *Les enquêtes participatives en débat : ambitions, pratiques et enjeux*, Paris, Karthala.

Narayan, D. 2000. *Voices of the poor: Crying out for change*, Washington D.C.: Banque mondiale.

Narayan, Deepa. 2002. «Empowerment and poverty reduction», in *Poverty Reduction Strategy Sourcebook*, Washington D.C.: Banque mondiale.

Naudet, J.-D. 1999. *Trouver des problèmes aux solutions : 20 ans d'aide au Sahel*, Paris: OCDE.

Nelson, N. et Wright, S. 1995. *Power and Participatory Development: theory and practice*, IT Publications, London.

Olivier de Sardan J.P. 1995. *Anthropologie et développement, essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris : APAD/Karthala.

Olivier De Sardan J.-P., Bierschenk, T. et Chauveau, J.-P. 2000. *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Paris: Karthala.

Olivier de Sardan, J.-P. et Elhadji Dagobi. 2002. *La gestion des pompes dans le département de Tillabéry*. Laboratoire d'études sur les dynamiques sociales et le développement local, Études et Travaux no 4, Niamey.

Olivier de Sardan, J.-P. 2004. *Des pouvoirs locaux dans l'attente de la décentralisation au Niger*, Laboratoire d'études sur les dynamiques sociales et le développement local, Études et Travaux no 27, Niamey.

Rullanti, Giuseppe. 2004. *La recherche-action : le transfert du pouvoir pour l'auto-développement d'une population défavorisée d'un pays en voie de développement*, Mémoire de maîtrise de science politique, Montréal, UQAM.

Saldomando, Angel. 2005. «L'impossible gouvernance pro-pauvres au Nicaragua», in Campbell, B., *Qu'allons-nous faire des pauvres? Réformes institutionnelles et espaces politiques ou, les pièges de la gouvernance pour les pauvres*, Paris : L'Harmattan.

Scoones I. et Thompson J. 1999. *La reconnaissance du savoir rural. Savoir des populations, recherche agricole, vulgarisation*, Paris : Karthala.

Sen, Gita. 1997. *Empowerment as an Approach to Poverty*, Working Paper Series Number 97.07, Indian Institute of Management.

Société française de réalisation, d'études et de conseil. 2000. *Évaluation finale du projet de développement local du canton de Torodi et étude de faisabilité d'un projet*

de développement local dans le département de Tillabéri, Groupe Agence Française de Développement, Niamey.

Souley A. et Hahonou E.K. 2004. *Les associations cantonales dans le Tagazar et le Tondikandia*, Laboratoire d'études sur les dynamiques sociales et le développement local, Études et Travaux no 24, Niamey.

Tezo Lubaki. 1992. «Renaissance culturelle et développement endogène», in Joseph, K., *La Nette des autres, pour un développement endogène en Afrique*, Sénégal : CODESTRIA.

Willber Da Rocha, Severo. 2002. « *Participatory Development in Poverty Reduction Strategies: an analysis of the contributions of participation* », Mémoire de maîtrise, Birmingham, University of Birmingham.

Articles de périodiques

Belloncle, G. 1979. «Développement par la participation ou libéralisme sauvage?», *Esprit*, mai, p.146-154.

Bierschenk T., Olivier de Sardan J.P. 1997. «ECRIS : Rapid collective inquiry for the identification of conflicts and strategic groups», *Human Organization*, no 56, p.238-244.

Nébié, Gustave. 2003. «Nouveaux rapports entre acteurs, nouveaux modèles de croissance, Réflexion sur des pistes novatrices de stratégies et politiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités», *Afrique contemporaine*, p.13-24.

Olivier de Sardan, J.-P. 1990. «Populisme développementaliste et populisme en sciences sociales, idéologie, action, connaissance», *Cahiers d'Études africaines*, no 120, p.475-492.

Olivier de Sardan, J.-P. 1999. «L'espace public introuvable. Chefs et projets dans les villages nigériens», *Revue Tiers Monde*, no 157, p.139-167.

Olivier de Sardan, J.-P. et Elhadji Dagobi, A. 2000. «La gestion communautaire sert-elle l'intérêt public? Le cas de l'hydraulique villageoise au Niger», *Politique africaine*, no 80, p.153-168.

Olivier de Sardan, J.-P. 2001. «Le développement participatif: ni solution miracle, ni complot néolibéral», *Afrique contemporaine*, no spécial, p.148.

Williams, G. 2004. «Evaluating participatory development: tyranny, power and (re)politisation», in *Third World Quarterly*, vol.25, n°3, UK, p.557-559.